EUROPA-ARCHIV

Herausgegeben von Wilhelm Cornides

HALBMONATSSCHRIFT
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Sechzehnter Jahrgang

BEITRÄGE UND BERICHTE

1961 (Folge 1 bis 24)

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK e. V.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik wurde im März 1955 in Bonn als eine unabhängige und überparteiliche Vereinigung gegründet. Ihr wurde das Institut für Europäische Politik und Wirtschaft eingegliedert, das seither den Namen Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik trägt. Veröffentlichungsorgan der Gesellschaft und ihres Forschungsinstitutes ist die Zeitschrift EUROPA-ARCHIV, deren Verlagsrechte die Gesellschaft übernommen hat.

Nach ihrer Satzung hat die Gesellschaft die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik und Wirtschaft zu erörtern, ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation zu diesen Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Arbeitsgruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die im EUROPA-ARCHIV geäußerten Meinungen sind die der Autoren. Für die Aufnahme von Beiträgen und Dokumenten ist der Herausgeber verantwortlich. Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

BONN, SCHAUMBURG-LIPPE-STRASSE 6 · TELEFON: 31694—97

EUROPA-ARCHIV

HALBMONATSSCHRIFT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Bezugsbedingungen: Das Europa-Archiv erscheint zweimal im Monat und ist durch jede Buchhandlung, durch die Post und unmittelbar durch die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik zu beziehen. Preis des Einzelheftes DM 3,25; des Doppelheftes DM 6,50; Preise bei Vierteljahresbezug (6 Folgen) DM 15,— (durch die Post einschließlich Zeitungsgebühr DM 15,50), bei Jahresbezug (24 Folgen) DM 56,— zuzüglich Porto. Preise für zurückliegende Jahrgänge laut Preisliste. Abbestellungen müssen spätestens 14 Tage vor Quartalsschluß erfolgen.

Vertrieb: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Abteilung Europa-Archiv, Frankfurt am Main, Große Eschenheimer Straße 16—18, Telefon 2 04 71. Bankkonto: Georg Hauck & Sohn, Frankfurt am Main, Nr. 3022, Postscheckkonto: Frankfurt am Main Nr. 208 649.

Auslieferung für Oesterreich: Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1, Singerstraße 12.

Anzeigenverwaltung: Bonn, Schaumburg-Lippe-Straße 6. Telefon 3 16 94.

Herstellung: Druck- und Verlagshaus Frankfurt am Main GmbH, Frankfurt am Main, Große Eschenheimer Straße 16—18.

Erläuterungen

Im Sachverzeichnis sind die Seitenzahlen des zu einem Stichwort gehörenden Hauptbeitrages durch fetteren Druck hervorgehoben.

Berichtigungen

Folge 7/1961:
S. 153: Die Legende der Karte muß wie folgt berichtigt werden: die Oberfläche der Kästchen „Haushaltsplan", „Ausfuhr" und „Einfuhr" entspricht 10 Millionen US-Dollar. Die Zahlenangaben in der Karte sind in Millionen US-Dollar angegeben. Diese Zahlenangaben müssen daher um eine Dezimalstelle reduziert werden.

Folge 16/1961:
S. 441: In der letzten Zeile muß es richtig lauten: „. . . ihre nächste Sitzung im Herbst 1961".

Folge 21/1961:
S. 604, 4. Absatz: Gunnar Heckscher ist Mitglied der Konservativen Partei.

Beiträge und Berichte

(nach Autoren alphabetisch geordnet)

Literaturbeiträge

Mitteilungen

Sachverzeichnis

Personenverzeichnis

Apartheid, das Problem Südafrikas

Von C. Montague Woodhouse

Die schon zur Modeströmung gewordene Diskussion über die Entwicklungsländer bietet den terribles simplificateurs aller Richtungen einen idealen Tummelplatz. Um so wichtiger ist es, die von Land zu Land verschiedenen Verhältnisse an Ort und Stelle eingehend zu studieren und vorschnelle Urteile zurückzuhalten. C. Montague *Woodhouse,* unseren Lesern durch seinen Aufsatz über Cypern (EA 3/1960) bekannt, hat in dem nachfolgenden Beitrag die Ergebnisse mehrerer Studienreisen zusammengefaßt. Die Aktualität des Themas und die Sachkenntnis des Autors veranlassen uns, den ganzen Beitragsteil dieser Folge dafür zur Verfügung zu stellen. Ein weiterer Aufsatz eines französischen Autors, der gleichfalls auf der Kenntnis der örtlichen Verhältnisse beruht und sich besonders mit dem Problem der Eigenstaatlichkeit der Bantu-Völker befaßt, ist für eine der nächsten Folgen vorgesehen. Wie das Algerien-Problem im Norden, so ist die Apartheid im Süden des afrikanischen Kontinents ein Prüfstein für die Fähigkeit der westlichen Zivilisation, in beweglicher Anpassung an die sich wandelnden Weltverhältnisse ihren Grundsätzen treu zu bleiben. Dies allein ist Grund genug, tiefer in das südafrikanische Dilemma einzudringen, das bisher auch in den politisch gut informierten Kreisen fast nur vom Hörensagen bekannt ist. *Co.*

UMRISSE DES PROBLEMS

Versuch einer Begriffsklärung

Im vierten Buch der Odyssee schildert Homer, wie Menelaos von Proteus sein zukünftiges Geschick zu erfahren versuchte und wie schwierig es war, den Alten zu einer präzisen Aussage zu bringen. Proteus verwandelte sich in einen Löwen, einen Drachen, einen Leopard, in fließendes Wasser, in Feuer und schließlich in einen Baum, um nur ja keine genaue Auskunft geben zu müssen. Dazu kam noch, daß von den Seeungeheuern, mit denen sich der Alte umgab, ein „gräßlicher Gestank" ausging. So etwa sind auch die Schwierigkeiten beschaffen, denen sich der Ausländer in Südafrika gegenübersieht, wenn er versucht, den Begriff der Apartheid, wie er von der Nationalistischen Partei Südafrikas aufgefaßt wird, zu definieren. Bei diesem Versuch stößt man auf den Inbegriff dessen, was man in der modernen Terminologie „Proteanismus" nennen sollte.

Was ist Apartheid? Wann wurde dieser Begriff geschaffen und von wem? Warum wurde er geschaffen? Was wurde damit bezweckt? Auf diese scheinbar elementaren Fragen ist es fast unmöglich, genaue Antworten zu erhalten. Es mag als das Einfachste und Nächstliegende erscheinen, das Wort im Lexikon aufzusuchen; aber das Ergebnis ist verblüffend. In dem Afrikaans-Englisch-Lexikon von *Bosman* und *Merwe,* das 1946 in Port Elizabeth herausgegeben wurde, ist das Wort überhaupt nicht zu finden. Das Afrikaans-Wort „apart" wird durch die englischen Worte „apart, aside, separate" wiedergegeben, aber „Apartheid" gibt

C. Montague *Woodhouse,* D. S. O., O. B. E., M. P., von 1955 bis 1959 Director General des Royal Institute of International Affairs, London, seit 8. Oktober 1959 Unterhausabgeordneter für Oxford (Konservative Partei).

es nicht. Andererseits werden für das englische Wort „segregation" drei Uebersetzungen ins Afrikaans gegeben; auch hier erscheint das Wort „Apartheid" nicht. Als erstes bringt das 1956 von *Kritzinger* und *Steyn* herausgegebene Lexikon das Wort „Apartheid" und gibt als englische Uebersetzung „segregation" mit der zusätzlichen Erläuterung „eine Rassentheorie". Aber englisch sprechenden Zeitungslesern war der Ausdruck „Apartheid" schon lange vor 1956 geläufig. Schon 1948 war die Frage der Apartheid das Hauptthema des Wahlkampfes gewesen. Unter der afrikaans sprechenden Bevölkerung war das Wort zweifellos schon früher im Umlauf als bei den englisch sprechenden Südafrikanern. Es ist durchaus möglich, daß die afrikaans sprechenden Anhänger der Nationalistischen Partei das Wort neben anderen Wörtern ähnlicher Bedeutung schon anläßlich der Parlamentswahlen von 1943 benutzten, als die Begriffe „Rassenreinheit" und „Rassentrennung" jedenfalls zu ihren Wahlparolen gehörten. Die englische Presse bediente sich wahrscheinlich noch eine Zeitlang der entsprechenden englischen Ausdrücke, ehe das Afrikaans-Wort als Fremdwort in die englische Sprache übernommen wurde. Dr. *Malan* erklärte schon 1948 als Führer der Nationalistischen Partei, die Apartheid sei nicht „die Karikatur, zu der man sie so oft gemacht habe". Offenbar war das Wort schon damals durchaus gebräuchlich, und zwar in einem ganz bestimmten Sinne. Man darf annehmen, daß es zum Unterschied von der bisher verfolgten Politik einen ganz neu einzuschlagenden Weg bezeichnen sollte.

Ob hinter dieser Unterscheidung ein wirklicher Unterschied stand, ist ernsthaft bezweifelt worden. Die meisten Anhänger der Nationalistischen Partei scheinen, wenn man nach ihrem Verhalten urteilen kann, nicht in dem klaren Bewußtsein zu leben, daß mit der Einführung des Begriffs „Apartheid" eine neue Epoche der Rassenpolitik angebrochen ist. Die afrikaans sprechende Bevölkerung im allgemeinen macht offenbar keinen Unterschied zwischen „Apartheid" und „Baasskap" oder weißer Vorherrschaft. Ihre Führer haben ihr ja auch genug Gründe für eine Verwirrung der Begriffe geliefert. So erklärte z. B. der gleiche Dr. *Malan* als Ministerpräsident im Jahre 1953, daß zwischen den Begriffen „segregation" und „Apartheid" kein Unterschied bestehe und daß der letztere also keine neue politische Haltung bedeute. Im gleichen Sinne äußerte sich der südafrikanische Historiker Dr. A. *Keppel-Jones* — und seine Aeußerung ist um so bezeichnender, als sie kurz nach den Parlamentswahlen von 1948 gemacht wurde. Er schrieb[1]:

„Der Hauptpunkt im Wahlprogramm der Regierung anläßlich der Parlamentswahlen von 1948 war die Apartheid, ein neu geprägter Ausdruck für das bisher gebräuchliche Wort ‚segregation'."

Andererseits wurde hin und wieder, und besonders im Hinblick auf die während der letzten zwei Jahre immer lauter werdende Kritik im Ausland, die Behauptung aufgestellt, daß die Apartheid eine im wesentlichen neuartige Lösung des Rassenproblems in Südafrika bringen würde. Um diese These beurteilen zu können, wird man etwas weiter in die Geschichte zurückgreifen müssen.

Zur Geschichte des Rassenproblems in Südafrika

Eine gewisse Spannung hat es in Südafrika immer gegeben über die Frage, wie die Beziehungen zwischen den Europäern und den nichtweißen Rassen am besten zu gestalten seien. Ursprünglich gehörten zu den letzteren auch die Hottentotten und Buschneger, später die aus dem Norden einwandernden Bantu-Völker, ferner

die am Kap lebenden sogenannten Farbigen, das Ergebnis der Rassenmischung, und schließlich noch gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts die Asiaten (Chinesen und Inder). Zunächst entstand diese Spannung nicht etwa zwischen denjenigen, die an die völlige Gleichheit der Rassen glaubten, und denjenigen, die daran nicht glaubten; denn im Grunde seines Herzens glaubte praktisch kein Europäer daran, daß die Afrikaner ihnen in jeder Weise gleich sein könnten. Die soziale und die politische Gleichstellung standen im neunzehnten Jahrhundert noch nicht zur Diskussion; damals handelte es sich vielmehr um die Frage, ob Afrikaner vor Gott und vor dem Gesetz als gleichgestellt zu betrachten seien. Nach britischem Brauch war diese Frage zu bejahen, und vor allem die britischen Missionare machten ihren Einfluß in dieser Richtung geltend. Die holländische Tradition, wie sie sich in den Kolonien entwickelt hatte, wies in die entgegengesetzte Richtung. Es gab hier allerdings keine eindeutige Abgrenzung zwischen den beiden europäischen Bevölkerungsgruppen. Die holländischen Kolonisten (die damaligen Buren, die sich heute „Afrikaaner" nennen) waren allenfalls eher geneigt, Mischehen oder jedenfalls doch die Rassenmischung zu dulden, als die Engländer. Daher die Existenz der heute als besondere Gruppe behandelten „Cape coloureds", die sich eher zur europäischen als zur nichteuropäischen Welt zugehörig fühlt. Viele Afrikaaner unterstützten die tolerantere Eingeborenenpolitik in der unter britischer Herrschaft stehenden Kapkolonie, und andererseits setzten viele britische Kolonisten in der ebenfalls unter britischer Herrschaft stehenden Kolonie Natal der Einführung dieser toleranteren Eingeborenenpolitik ebenso starken Widerstand entgegen wie die Afrikaaner. Im allgemeinen läßt sich jedoch sagen, daß die Rassenpolitik eine Quelle von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kolonisten britischer und holländischer Abkunft wurde.

Im Jahre 1836 trat die Auseinandersetzung über diese Fragen in eine entscheidende Phase ein. Die Buren, soweit sie Farmer waren, unternahmen ihren „Großen Treck" aus der Kapkolonie gen Norden. Sie überließen die Kapkolonie den Engländern und gründeten im weiteren Verlauf zwei neue Kolonien, die Republik Transvaal und den Oranjefreistaat. Einer der zahlreichen Beweggründe für diesen drastischen Schritt war die Politik der britischen Regierung, die eine Rassengleichheit vor dem Gesetz einführte. Die Spaltung, die durch den Großen Treck geschaffen wurde, erwies sich in vieler Hinsicht als bedeutungsvoll. Sie verdeutlichte die unterschiedliche Bewertung der Menschenrechte bei den britischen und den holländischen Kolonisten und insbesondere den Unterschied zwischen ihren religiösen Doktrinen zu diesem Thema; denn die jeweilige Kirche machte sich die Auffassung der entsprechenden Bevölkerungsgruppe zu eigen und rechtfertigte sie. Wie sich ein Jahrhundert später eindeutig herausstellen sollte, wurde schon hier offenbar, daß die Rassenpolitik nur ein Aspekt der Spaltung zwischen den Europäern britischer und holländischer Abkunft in Südafrika ist und daß es den angeblich natürlichen Zusammenhalt der zwei europäischen Bevölkerungsgruppen gegenüber einer nichteuropäischen Mehrheit niemals gegeben hat. Tatsächlich ist der Große Treck zum bedeutendsten und erhabensten Symbol in der nationalen Mythologie der Afrikaaner geworden. In ihren eigenen Augen begann mit ihm die Entstehung ihrer Nation, nicht nur durch die Loslösung von ihren Mit-Europäern in Südafrika, sondern auch dadurch, daß alle Bindungen zu Holland und Europa abgeschnitten wurden. Sie waren nun keine

holländische Kolonie mehr, die lediglich zum Nutzen des Mutterlandes an der strategischen Spitze Afrikas angelegt worden war. Sie dachten nicht mehr an Holland als an ihr Mutterland, und wenn sie sich „Afrikaaner" nannten, so wollten sie damit sagen, daß Afrika ihre einzige Heimat sei. Der Große Treck war ein mühseliger und heroischer Akt der Selbstbestimmung. „Und warum sollten die Bantu nicht ein gleiches tun?" So fragt jetzt der nationalistische Afrikaaner. Das ist der gedankliche Gehalt des Begriffs „Apartheid".

Wirtschaftliche und politische Faktoren des Rassenkonflikts

Die entscheidende Phase in der Auseinandersetzung mit dem Problem begann jedoch erst unter dem wachsenden Druck der sich immer schneller wandelnden Verhältnisse in unserem Jahrhundert, unter deren Einfluß auch der gedankliche Gehalt des Begriffs „Apartheid" ans Tageslicht gebracht wurde. Der Druck wirkte sich teils auf dem wirtschaftlichen und teils auf dem politischen Sektor aus: durch die zunehmende Aktivität in Bergbau und Industrie einerseits und durch die Nachwehen des Burenkrieges (1899—1902) andererseits. Aus den folgenden Zahlen wird ersichtlich, wie sich das Problem selbst im Laufe der Zeit gewandelt und wie stark sich die Problematik noch zugespitzt hat (wenn man bei der Voraussetzung einer rassischen Unvereinbarkeit bleibt). Im Jahre 1904 gab es 590 926 Europäer in den Städten und 525 880 auf dem Lande, mit anderen Worten, die europäische Stadt -und Landbevölkerung hielt sich etwa die Waage. Bis zum Jahre 1951 hatten sich die Verhältnisse so verschoben, daß den 571 014 auf dem Lande lebenden Europäern 2 070 675 Europäer in den Städten gegenüberstanden. Mit anderen Worten: die Stadtbevölkerung hatte sich in nicht ganz einem halben Jahrhundert um das Drei- bis Vierfache vermehrt, während die Landbevölkerung etwa die gleiche geblieben war. Die Zahlen für Nichteuropäer dagegen weisen in beiden Kategorien eine Zunahme auf. Im Jahre 1904 waren es 608 799 in den Städten und 3 450 219 auf dem Lande; 1951 waren es 3 325 969 in den Städten und 6 703 795 auf dem Lande. Die nichteuropäische Stadtbevölkerung hat sich also um mehr als das Fünffache vermehrt, und die Landbevölkerung hat sich fast verdoppelt. Die gesamte nichteuropäische Bevölkerung wächst rascher als die europäische, und dieser Unterschied in den Wachstumsraten gilt in den Städten fast im gleichen Ausmaße wie in den Landgebieten. Gegenwärtig ist das Verhältnis von Nichteuropäer zu Europäer etwa 4:1. Bis zum Ende dieses Jahrhunderts dürfte es sich schätzungsweise auf 5 oder sogar 6:1 verschoben haben.

Wie sich diese Zahlen im Jahre 2000 auf Stadt- und Landbevölkerung verteilen werden, kann man heute nur vermuten. Aber das Einströmen der Bevölkerung, und insbesondere der Bantu, in die Städte ist ein Zug der Zeit, und es bestehen keinerlei Anzeichen dafür, daß er von sich aus abebben wird. Die Bantu stellen die überwiegende Mehrheit der nichteuropäischen Bevölkerung dar und machen zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Union aus. Allein der Anteil der städtischen Bantu an der gesamten Bantu-Bevölkerung stieg von 10,4 vH im Jahre 1904 auf 27,1 vH im Jahre 1951. Bei der wirtschaftlichen Entwicklung in der Union werden die Städte auch weiterhin unwiderstehliche Anziehungskraft ausüben. Viele maßgebliche Kenner der Verhältnisse sind der Ansicht, daß dieser Vorgang nicht wieder rückgängig zu machen ist. Einer der zuverlässigsten unter ihnen[2] hat darauf hingewiesen, daß die Ursache des Problems in der Tatsache

zu suchen sei, daß der „immer noch wachsende nationale Organismus des europäischen Bevölkerungselements" den Bantu in seine lebenswichtigsten Bereiche (auf wirtschaftlichem Gebiet) einbezogen hat und damit in seiner Existenz von den Dienstleistungen und der Mitarbeit einer großen Anzahl einzelner Bantu abhängig geworden ist, die vom kulturellen und rassischen Standpunkt aus Fremde sind.

In diesem Satz sind über 50 Jahre der Geschichte der Rassenbeziehungen in der südafrikanischen Volkswirtschaft zusammengefaßt.



Bei der Betrachtung der Zahlen fallen zwei Dinge sofort ins Auge: einmal, daß die große Masse der Bantu ihre Stellung in dem von Europäern kontrollierten Wirtschaftsleben während dieser 50 Jahre nicht als unerträglich empfunden hat. Sie strömten und strömen auch heute noch herbei, um für den weißen Mann zu arbeiten, und zwar nicht nur aus anderen Teilen der Union, sondern auch aus den benachbarten Gebieten, die unter britischer oder anderer europäischer Herrschaft stehen. Ferner steht fest, daß sie bei ihrer Wahl zwischen den beiden weißen Bevölkerungsgruppen im allgemeinen denjenigen als ihren Herrn und

Meister vorziehen, der eindeutig und folgerichtig die Auffassung von der angeborenen Inferiorität der Afrikaner vertritt, d. h. den afrikaans sprechenden Südafrikaner. Zweitens lag es ganz offen zutage, daß die Bantu sich zwar durchaus bereit zeigten, weiterhin für den weißen Mann zu dessen Bedingungen zu arbeiten, daß aber das zahlenmäßige Mißverhältnis zwischen den Rassen früher oder später zu einer untragbaren Situation führen mußte, wenn man den Dingen einfach ihren Lauf ließ. Warum also tat man nichts, solange noch Zeit dazu war, d. h. zu Anfang dieses Jahrhunderts, um das Verhältnis zwischen Europäern und Nichteuropäern auf eine annehmbare Basis zu bringen?

Die Unzulänglichkeit der Lösungsversuche

Es würde nicht ganz den Tatsachen entsprechen, wenn man sagen wollte, daß nichts unternommen wurde, weil man etwa die Notwendigkeit dazu nicht gesehen hätte. Das Anwachsen oder vielmehr die zunehmende Dringlichkeit des Problems wurde tatsächlich schon zu einer Zeit erkannt, als sich die Bantu im allgemeinen ihrer Lage noch nicht bewußt waren oder jedenfalls doch keine Führer hatten, die sich zu ihren Sprechern aufwerfen konnten, mit anderen Worten, schon vor dem ersten Weltkrieg. Es gibt zwei Antworten auf die oben aufgeworfene Frage: einmal, daß man ja diesen oder jenen Versuch gemacht habe, das Problem, das sich da abzeichnete, zu lösen, so wirkungslos und fehlgeleitet diese Versuche heute auch erscheinen mögen; zweitens, daß die Unzulänglichkeit dieser Versuche eher auf die Verworrenheit der Beziehungen zwischen Engländern und Buren zurückzuführen sei als auf das Verhältnis der Europäer zu den Afrikanern. Das Rassenproblem rangierte erst an zweiter Stelle nach den Problemen der englisch-burischen Beziehungen und konnte nicht gelöst werden, solange die europäischen Bevölkerungsgruppen unter sich keinen modus vivendi fanden. In Großbritannien hatte man gehofft, daß die Fehde zwischen Engländern und Buren mit der Schaffung der Union im Jahre 1910 beigelegt sei. Aber diese Hoffnung erwies sich als illusorisch, und die Hauptleidtragenden waren die nichteuropäischen Bevölkerungsgruppen Südafrikas.

Der ausländische Besucher in der Union kann heutzutage leicht den erschreckenden Eindruck gewinnen, als sei der Burenkrieg gerade erst beendet oder stehe gar unmittelbar vor einem neuen Ausbruch. Da kann man englisch sprechende Südafrikaner in Durban antreffen, die von leidenschaftlicher Loyalität zur britischen Krone beseelt sind und sich in der Unterhaltung so gebärden, daß man glaubt, mit ihren Vorfahren aus der Zeit unmittelbar vor dem „Jameson Raid" von 1894 zu tun zu haben. Da wird über den verderblichen Einfluß des „Broederbond" getuschelt, eines unter General Jan *Smuts* verbotenen Geheimbundes der Afrikaaner, dem verschiedene Minister der heutigen Regierung angehören sollen. Auch spricht man davon, daß Natal sich gewaltsam von der Union lösen werde, wenn Südafrika demnächst Republik wird. Andererseits trifft man Afrikaaner, die immer noch verbittert von den angeblichen Greueltaten in den britischen Konzentrationslagern vor 60 Jahren sprechen, die ihren Kindern mit der gleichen Strenge eine Segregation von den englisch sprechenden Kindern auferlegen, wie sie sie von nichteuropäischen Kindern fernhalten, und die es kaum abwarten können, bis das letzte Band, das noch zwischen Südafrika und der britischen Krone besteht, zerschnitten ist, gleichgültig, ob es sie die Zugehörigkeit zum Com-

monwealth kostet oder nicht. Ein besonders krasser Fall, der dieses gegenwärtige Verhältnis charakterisiert, ergab sich bei dem Besuch von König *Georg* und Königin *Elisabeth* in Südafrika im Jahre 1947. Die führende afrikaanssprachige Zeitung *Die Transvaler*, die damals von dem heutigen Premierminister Dr. Hendrik F. *Verwoerd* herausgegeben wurde, vermied jegliche direkte Bezugnahme auf die Anwesenheit des Königspaares in der Union. Vielleicht haben sich die beiden europäischen Bevölkerungsgruppen noch nicht ganz so weit auseinandergelebt wie die Griechen und Türken in Cypern, aber ihre Führer geben sich alle Mühe, um dies zu erreichen. Die Kluft hat sich noch vergrößert seit dem Zweiten Weltkrieg, in den, wie die Afrikaaner sagen, General *Smuts*, der manchmal sogar als Verräter seiner Landsleute dargestellt wird, sie hineingezogen hat.

Gelegentlich werden zaghafte Versuche gemacht, um die Kluft zu überbrücken. So wies zum Beispiel Dr. Daniel F. *Malan* 1948 darauf hin, daß viele englisch sprechende Südafrikaner seine Partei gewählt hätten (wogegen man allerdings auch erwähnen sollte, daß bis zum heutigen Tage keiner von ihnen ein Ministeramt innegehabt hat). Während der Wahlen von 1958 erklärte Johannes G. *Strydom*, Malans Nachfolger, es sei sein Ziel, „die zunehmend guten Beziehungen zwischen den beiden Sprachgruppen, den englisch sprechenden und den afrikaans sprechenden Südafrikanern, zu fördern". Als der Union Jack, bis dahin eine der beiden Staatsflaggen, abgeschafft wurde (und als direkte Folge davon auch „God save the Queen", bis dahin eine der beiden Nationalhymnen), wurde viel Wert auf die Feststellung gelegt, daß die entsprechende Gesetzesvorlage im Parlament durch ein englisch sprechendes Parlamentsmitglied eingebracht worden war. Es wird heute viel mit der These operiert, daß die Lösung der noch bestehenden Bindungen zur britischen Krone und die Proklamierung der Republik die volle Aussöhnung zwischen den beiden europäischen Gemeinschaften ermöglichen werde, die auf keine andere Weise zu erreichen sei. Das mag durchaus wahr sein. Im Augenblick jedoch zeigt diese Begründung für eine so drastische Maßnahme nur um so deutlicher, wie tief die Kluft zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen ist. Fünfzig Jahre der staatlichen Einheit haben kein gemeinsames Nationalbewußtsein entstehen lassen. Wie ein bekannter afrikaans sprechender Journalist[3] es ausdrückte, „harrt die Partnerschaft zwischen afrikaans und englisch sprechenden Südafrikanern noch immer ihrer Vollziehung".

DIE POLITISCHEN FAKTOREN

Die Spaltung der weißen Bevölkerungsgruppen

Schon in den ersten Tagen des Bestehens der Union gaben Meinungsverschiedenheiten über die gegenüber den nichteuropäischen Rassen einzuschlagende Politik Anlaß zu Zwist zwischen den beiden weißen Bevölkerungsgruppen. Die Tatsache, daß dieses Problem nicht gelöst wurde, war ihrerseits eine schwerwiegende Folgeerscheinung der Spaltung in der weißen Bevölkerungsgruppe. Bei den Beratungen des Nationalkonvents, der in den Jahren 1908/09 die Modalitäten für die Gründung der Union erarbeitete, erwies sich die Frage, auf welche Bevölkerungsschichten das Stimmrecht auszudehnen sei, als der Punkt, über den am schwersten Einigkeit zu erzielen war. Sollte man den Grundsätzen folgen, von denen sich die britische Regierung in ihren zwei Kolonien (Kap und Natal) leiten

ließ, wonach einigen Afrikanern sowie den Mischlingen das Stimmrecht gegeben und letzten Endes, wenn auch auf sehr lange Sicht, das allgemeine Wahlrecht angestrebt wurde? Oder sollte man dem Beispiel der zwei Burenkolonien (Transvaal und Oranjefreistaat) folgen, wo das Wahlrecht nur Bürgern europäischer Abstammung zuerkannt wurde, ein Zustand, der offensichtlich auch beibehalten werden sollte. Es war unmöglich, diese diametral entgegengesetzten Grundsätze durch einen Kompromiß zu überbrücken. Andererseits war die britische Regierung, so liberal sie auch eingestellt sein mochte, durch ein Versprechen gebunden, das sie den Burenrepubliken anläßlich ihrer Annexion im Jahre 1902 gegeben hatte.

Damals hatte die britische Regierung Transvaal und dem Oranjefreistaat zugesagt, daß das Wahlrecht nicht vor Gewährung der Selbstregierung auf die eingeborenen Afrikaner ausgedehnt werden sollte. Der Nationalkonvent umging daher dieses Problem, indem er es dem Unionsparlament überließ, nach seiner Konstituierung zu bestimmen, welches die Qualifikationen für die Gewährung des Wahlrechtes sein sollten. Es wurde lediglich bestimmt, daß die in den britischen Kolonien Kap und Natal bereits bestehenden Bestimmungen über die Gewährung des Wahlrechts an bestimmte Bevölkerungsgruppen durch eine in der Verfassung „verankerte Klausel“ (Art. 35) zu sichern seien, das heißt durch eine Bestimmung, die nur durch einen außergewöhnlichen, äußerst schwierigen, wenn nicht ganz undurchführbaren parlamentarischen Vorgang gestrichen werden konnte.

Daß man das Problem dem Unionsparlament überließ, führte jedoch in der Praxis dazu, daß es in die Hände der Afrikaaner gegeben wurde, das heißt derjenigen Bevölkerungsgruppe, die am wenigsten bereit war, Verständnis für die Bestrebungen der Nichteuropäer zu zeigen. Denn obgleich die Afrikaaner nur eine geringe zahlenmäßige Mehrheit der gesamten europäischen Bevölkerung darstellen, haben sie im allgemeinen eine dominierende Stellung im politischen Leben des Landes eingenommen, während die englisch sprechenden Südafrikaner einen bestimmenden Einfluß auf das Wirtschaftsleben und die Industrie gewonnen haben. Sämtliche Premierminister der Union sind bisher Afrikaaner gewesen, und das gleiche trifft auf die bedeutendsten Oppositionsführer zu. Unter verschiedenen Namen und mit wechselnder Führerschaft haben die zwei führenden Parteien immer in Opposition zueinander gestanden. Ihre Zielsetzung unterschied sich grundsätzlich dadurch, daß die eine den Afrikaaner-Nationalismus pflegen und die andere eine Aussöhnung der zwei europäischen Bevölkerungsgruppen fördern wollte. Aber die Unterschiede in ihrer Politik gegenüber den nichteuropäischen Bevölkerungsgruppen waren nur Nebenerscheinungen und vorwiegend taktischer Art. Die United Party und ihre Vorgänger haben sich ebensowenig wie die Nationalist Party aktiv dafür eingesetzt, daß die nichteuropäische Bevölkerung auf den Status der Gleichberechtigung gehoben würde. Sie war eher darum bemüht, die Härten zu beseitigen und zu vertuschen, die das Problem mit sich brachte, als eine durchgreifende Lösung herbeizuführen. Einigen Minderheitsparteien (wie zum Beispiel der Progressive Party im gegenwärtigen Parlament) blieb es überlassen, sich vorbehaltlos für die Interessen der Nichteuropäer einzusetzen, und diese Parteien konnten bisher keinen nennenswerten politischen Einfluß gewinnen.

Die Phasen der amtlichen Eingeborenenpolitik der Union

So war also vom Zeitpunkt der Unionsgründung (1910) an die Eingeborenenpolitik durch Männer diktiert worden, die jede Möglichkeit einer Gleichstellung ablehnten. Dabei wurde allenfalls ein mildernder Einfluß von denjenigen ausgeübt, die zwar grundsätzlich die Gleichstellung ebenfalls ablehnten, aber doch erkannten, daß dadurch das Gebiet der menschlichen Beziehungen schweren und nicht zu übersehenden Belastungen ausgesetzt wurde. In der Praxis führte das zu einer Politik des „laisser aller", die in den zwanziger und dreißiger Jahren, als der volle Umfang und der komplexe Charakter des Problems immer deutlicher zutage traten, in eine Phase drastischer Maßnahmen umschlug. In der ersten Zeit nach der Unionsgründung war das Streben nach einer gemeinsamen Front der englisch und afrikaans sprechenden Bevölkerungsgruppen noch lebendig, ließ aber später immer mehr nach. Die erste unzweideutige Formulierung einer Segregationstheorie ging zum Beispiel von der südafrikanischen Labour Party aus, einer vorwiegend englisch sprechenden Organisation; und zwar gewann die Theorie Gestalt im Rahmen des Gesetzes über Bergbau und Arbeit *(Mines and Works Act)* von 1911, das die Anwerbung und Einstellung von Afrikanern als gelernten Arbeitern untersagte. 1924 finden wir die Labour Party im Bündnis mit der alten Nationalist Party unter Führung von General James Barry *Hertzog*, ein Bündnis, das unter anderem eine Segregationspolitik zur Grundlage hatte, die letzten Endes bis zur völligen territorialen Trennung durchgeführt werden sollte.

Eine territoriale Trennung wäre in der Theorie die einfachste und wirksamste Lösung des Problems der Rassenbeziehungen, wenn man an der Voraussetzung festhält, daß es die Möglichkeit einer Integration und Koexistenz der Rassen wirklich nicht gibt. Diese Voraussetzung stellt für die meisten Afrikaaner einen Glaubensgrundsatz dar. Aber nur wenige unter ihnen waren bereit, die sich daraus ergebenden einschneidenden Konsequenzen zu ziehen, solange das Problem noch keine allzu bedrohlichen Formen angenommen hatte. Was in dieser Richtung, das heißt auf die territoriale Trennung hin, unternommen wurde, waren daher nur halbe Maßnahmen, die man versuchsweise einführte, die aber selbst als solche noch umstritten waren. Durch das Landgesetz *(Land Act)* von 1913 wurde zum erstenmal gesetzlich festgesetzt, daß besondere Wohngebiete für Eingeborene und für Nichteingeborene geschaffen werden sollten. Mit dem Gesetz über Eingeborene in städtischen Bezirken *(Native Urban Areas Act)* von 1923 wurde ein Versuch gemacht, das Einströmen der Afrikaner in die Städte zu kontrollieren. Das Gesetz über die Erweiterung der Eingeborenenreservate *(Native Trust and Land Act)* von 1936 sah den Erwerb von 15 Millionen acres Grund und Boden für die „endgültige Ansiedlung" der Eingeborenen vor. Während der gleichen Zeit wurde unter General *Hertzogs* Führung (der von 1933 an mit General *Smuts* in einer Koalition stand) der Versuch unternommen, das Problem der Wahlberechtigung zu lösen. 1926 war es *Hertzog* nicht gelungen, eine Wahlrechtsreform durchzusetzen, durch die den Afrikanern das Wahlrecht gänzlich abgesprochen worden wäre, während der Mischlingsbevölkerung ihre bereits bestehenden Rechte bestätigt worden wären und ihre Parlamentsvertretung eine gewisse Erweiterung erfahren hätte. Im Jahre 1936 unternahm Hertzog einen erneuten Versuch: Durch das Gesetz über die parlamentarische Vertretung der Eingeborenen *(Representation of Natives Act)* wurden die Afrikaner in der Kap-

Provinz von den allgemeinen Wählerlisten gestrichen, erhielten jedoch das Recht, auf Grund einer gesonderten Wählerliste drei Parlamentsmitglieder zu wählen. Ferner gab das Gesetz der gesamten afrikanischen Bevölkerung in der Union das Recht, vier Senatoren zu wählen, und schuf den Rat der Eingeborenenvertreter *(Natives Representative Council)*, der sich 1945 vertagte und 1951 aufgelöst wurde.

Diese Maßnahmen waren reine Kompromisse, die nicht als Dauerlösungen gedacht waren. General *Smuts* und seine Anhänger standen nicht vorbehaltlos hinter diesen Maßnahmen, und mit dem Kriegsausbruch von 1939 brach die Koalition zwischen ihm und General *Hertzog* zusammen. General *Smuts* hat in Fragen der Rassenbeziehungen niemals eine eindeutige und folgerichtige Politik vertreten; er war wohl der Ansicht, daß sich diese im Laufe der Zeit von selbst lösen würden, wenn man direkten Kollisionen durch rechtzeitiges Eingreifen vorbeugte. Im Jahre 1926 äußerte er sich gegen die im Bergbau- und Arbeitsgesetz unausgesprochen enthaltene „Rassenschranke" und sprach die prophetischen Worte: „Machen Sie sich keine Illusionen, mit diesem Gesetz stellen wir uns in absoluten Gegensatz zur öffentlichen Meinung der gesamten Welt." Er konnte jedoch keine positive Alternative aufzeigen. Wie seine Koalition mit Hertzog zeigte, war er nicht grundsätzlich gegen die Segregation. Im Jahre 1942 gab er ziemlich kleinlaut zu, daß die Segregation bisher keine Ergebnisse gezeitigt habe, aber mit den Worten „die hohen Erwartungen, die wir in diese Politik gesetzt hatten, sind bitter enttäuscht worden" verriet er, daß auch er sich dieser Politik verschrieben hatte. Da er selber zu diesem Zeitpunkt bereits fast zehn Jahre im Amt gewesen war, hätte er das auch kaum leugnen können. Bis zum Ausbruch des Krieges, also während der ersten dreißig Jahre ihres Bestehens, hatte die Union als Beitrag zur Lösung des Rassenproblems also nur zaghafte und fruchtlose Maßnahmen aufzuweisen. Die territoriale Rassentrennung war eine Idee auf dem Papier geblieben und verlor mit der Zeit jede Beziehung zur Wirklichkeit. So lebten zum Beispiel 1936 schon fast 50 vH der afrikanischen Bevölkerung in den von Europäern bewohnten Gebieten, und nur 3 396 550 von insgesamt 6 596 900 lebten in den sogenannten Eingeborenen-Gebieten. Die Segregation beschränkte sich auf diskriminierende Maßnahmen wie das Bergbau- und Arbeitsgesetz *(Mines and Works Act)* und das Gesetz über die Schlichtung von Arbeitskonflikten *(Industrial Conciliation Act)* von 1937, das dem Afrikaner die Mitgliedschaft in den gemäß diesem Gesetz eingetragenen Gewerkschaften versagte. Die politische Segregation hatte nur unwesentliche Veränderungen der Wahlberechtigung gebracht, eine Einschränkung in der einen Richtung, der eine Erweiterung in der anderen Richtung gegenübersteht. Solche Maßnahmen glichen Sandburgen, die man bei steigender Flut am Strande baut. Hinter ihnen standen offenbar kein klarer und folgerichtig ausgeführter Plan und keine der Größenordnung des Problems entsprechende Entschlossenheit. Es gab nicht einmal eine offizielle Definition des Begriffs „Segregation" und dessen, was damit letzten Endes angestrebt wurde.

Inoffizielle Lösungsversuche

Damit soll nicht gesagt sein, daß man sich keine ernsthaften Gedanken über das Problem gemacht hätte; nur wurden diese Gedanken nicht auf offizieller

Ebene gedacht und konnten keinen nachhaltigen Einfluß auf die Regierungspolitik gewinnen. Warum das so war, ist leicht einzusehen, denn die Thesen der inoffiziell und auf akademischer Ebene mit dem Problem befaßten Männer wiesen sämtlich in die Richtung eines Ziels, das vom Standpunkt der Verwaltung nur sehr schwer durchzuführen und vom Standpunkt der Politiker unmöglich durchzusetzen wäre, nämlich die endgültige Aufteilung des Territoriums der Union in schwarze und weiße Staaten. So hatte sich schon im Jahre 1922 Peter *Nielson*[4] dafür ausgesprochen, „daß die territoriale Trennung der Lebenskreise der zwei Rassen die einzige Möglichkeit sei, zu einer parallelen Entwicklung zu kommen". Professor Edgar *Brookes*[5] sprach aus, was die politischen Konsequenzen der Segregation sein müßten: daß „Europäer von Europäern und Eingeborene von Eingeborenen regiert werden und Fragen, die beide Gruppen angingen, durch gemeinsamen Beschluß entschieden werden müssen". Diese und andere Autoren über das Rassenproblem bewiesen durch ihre Darstellung, daß sie keinerlei Vorurteil bezüglich einer von der Natur bestimmten Ungleichheit zwischen Europäern und Nichteuropäern hatten. Sie waren lediglich damit befaßt, eine Möglichkeit der Koexistenz zu finden, die für die Nichteuropäer erträglicher wäre als die gegenwärtige Situation. Aber den Südafrikanern im allgemeinen und ihren politischen Führern insbesondere müssen sie als Befürworter einer wirtschaftlichen Umwälzung erschienen sein. Denn in zunehmendem Maße war die Wirtschaft des weißen Mannes auf die billige Arbeitskraft des Schwarzen angewiesen. Die Theoretiker behaupten zwar, daß diese durch die Politik der territorialen Trennung nicht gänzlich ausgeschaltet zu werden brauche, aber dem durchschnittlichen Europäer, der mit dem status quo, so wie er sich in seinem beschränkten Blickfeld darstellt, ganz zufrieden ist, könnte eine solche Politik nur als der Beginn einer sehr abschüssigen Bahn erscheinen, die in die Katastrophe führt.

Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges

Bis zum Zweiten Weltkrieg betrieb man daher die Lösung des Rassenproblems nicht mit besonderer Dringlichkeit, und die europäische Bevölkerung hatte keine eindeutige gemeinsame Einstellung zu dem Problem, die es ermöglicht hätte, einen entschlossenen Lösungsversuch zu unternehmen. Der Krieg schaffte in zweierlei Hinsicht einen grundlegenden Wandel. Einmal gab er den Afrikanern, die bei der Truppe dienten, und besonders denen, die im Ausland eingesetzt wurden, einen Einblick in die Möglichkeiten, die sich in der Welt des weißen Mannes boten, wie er ihnen noch nie gewährt worden war, und entwickelte dementsprechend ihr Verlangen, an diesen Möglichkeiten teilzuhaben, und ihre Verzweiflung darüber, daß sie davon ausgeschlossen waren. Zweitens wurden durch den Krieg die unausgeheilten Wunden des Burenkrieges wieder aufgerissen und die Kluft zwischen englisch und afrikaans sprechenden Südafrikanern mehr denn je erweitert. Die Afrikaaner warfen den Briten (und dem „Verräter Smuts") vor, sie in den Krieg hineingezogen zu haben, und beschuldigten sie gleichzeitig, dadurch die Stimmung der eingeborenen Afrikaner aufgeputscht zu haben. Spätere britische Interventionen, die in der berühmten Rede des britischen Premierministers, Harold *Macmillan*, über „The Wind of Change" in Afrika gipfelten, die er am 3. Februar 1960 in Kapstadt hielt, bestätigten die verbitterten Nationalisten nur in ihrer Auffassung. Die südafrikanische Geschichte der Nachkriegszeit war also durch zwei in Wechselwirkung zueinander stehende Entwick-

lungen gekennzeichnet: eine Zuspitzung des Problems der Rassenbeziehungen zwischen Europäern und Nichteuropäern und eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden europäischen Bevölkerungsgruppen. Vom Standpunkt der Nationalist Party der Afrikaaner, die bis 1948 in der Opposition stand und seitdem ohne Unterbrechung an der Macht war, ergaben sich aus der Situation zwei Folgerungen: einmal, daß es unbedingt notwendig sei, das Eingeborenenproblem ein für allemal zu lösen, und zweitens, daß es dabei nicht mehr nötig sei, besondere Rücksicht auf die Gefühle ihrer europäischen Landsleute zu nehmen.

Eins wurde dabei unbewußt als selbstverständlich vorausgesetzt, nämlich daß die Lösung des Problems möglich sei. Einem unbeteiligten Beobachter mag diese Voraussetzung als der zweifelhafteste Punkt erscheinen, teils deswegen, weil die weißen und farbigen Rassen zu diesem Zeitpunkt schon unauflöslich miteinander verquickt erschienen, und teils, weil die Nationalisten selbst unter den Weißen nicht über eine verläßliche Mehrheit verfügen konnten. Aber die Nationalisten waren von einem religiösen Eifer beseelt, wie er seit drei Jahrhunderten europäische Gemüter nicht mehr bewegt hatte, sie hatten einen Glauben, der ihrer Ueberzeugung nach Berge versetzen konnte. Ohne zu zögern, gingen sie, sobald sie 1948 an die Macht gekommen waren, daran, einen Krieg an zwei Fronten zu beginnen — gegen die eingeborene Bevölkerung auf der einen Seite und gegen ihre europäischen Landsleute auf der anderen Seite. An der ersten Front setzten sie als Hauptwaffe ihre sogenannte Apartheid ein. Aber bevor wir untersuchen, inwiefern sich diese von früher verfolgten Richtlinien unterscheidet, tun wir gut daran, uns zu vergegenwärtigen, wie die Nationalisten vorgingen, um ihre politische Position gegenüber ihren europäischen Landsleuten zu konsolidieren. Denn diese war zunächst sehr schwach, und die Nationalisten hatten keine Aussicht, eine langfristige Politik gegenüber den Nichteuropäern wirksam durchzusetzen, wenn sie nicht sicher sein konnten, längere Zeit an der Macht zu bleiben.

Der Machtkampf der Nationalist Party

Aus den Wahlstatistiken kann man ersehen, wie knapp die Mehrheit war, die die Nationalisten an der Macht hielt, und was sie taten, um in den zehn Jahren nach den Wahlen von 1948 ihre Stellung zu festigen. Im Jahre 1948 errangen die Nationalisten mit 401 834 Stimmen 70 Sitze im Unterhaus; ihre Verbündeten, die Afrikaner Party, errangen mit 41 885 Stimmen weitere 9 Sitze. Die United Party konnte mehr Stimmen auf sich vereinigen als die beiden anderen Parteien zusammengenommen, nämlich 524 230, errang aber nur 65 Sitze. Im Senat erhielt sich jedoch die United Party mit 25 von 44 Sitzen ihre Mehrheit. Damit waren der Nationalist Party zwei langfristige Ziele gesetzt: ihre Wählerschaft zu vergrößern und die Kontrolle des Senats in die Hand zu bekommen. Das erstere erreichte sie allmählich in den zwei folgenden Parlamentswahlen, was sich allerdings auf dem Papier eindrucksvoller ausmacht, als es in Wirklichkeit war. 1953 errang die Nationalist Party mit 598 297 Stimmen 94 Sitze gegen die 57 Sitze der United Party, für die 576 074 Wähler gestimmt hatten. 1958 war das Verhältnis: 103 Sitze mit 647 468 Stimmen für die Nationalisten gegen 53 Sitze für 503 635 Stimmen für die United Party. (Kleine Minderheiten-Parteien und sonstige Parlamentsmitglieder sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.)

Die Mittel, mit denen die Regierung diese Erfolge herbeiführte, waren: erstens eine Neueinteilung der Wahlbezirke, durch die den ländlichen Kreisen mit ihrer vorwiegend afrikaans sprechenden Bevölkerung ein höheres Stimmgewicht zufiel, und zweitens die Annexion Südwestafrikas, das seit 1949 durch sechs Delegierte, sämtlich Mitglieder der Nationalist Party, im Unterhaus vertreten ist.

Man kann ohne Uebertreibung die Vermutung aufstellen, daß die Nationalist Party immer noch eine Minderheitspartei innerhalb der europäischen Gesamtbevölkerung darstellt. Dabei ist auch nichts Anstößiges. Jede britische Regierung seit Kriegsende mit Ausnahme der Labour-Regierung von 1945 war auf Grund von Wahlergebnissen an die Macht gekommen, die ihr weniger als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen eingebracht hatten. Aber ein solches Verhältnis würde normalerweise eine demokratische Regierung davon abhalten, umwälzende Verfassungsänderungen vorzunehmen, auch wenn diese noch durchaus auf legalem Wege zu bewerkstelligen wären. Die nationalistische Regierung sah sich jedoch außerstande, ihre Politik bis zur letzten Konsequenz durchzusetzen, ohne die Verfassung zu ändern. Es ist zuzugeben, daß sie ihre eigene Stellung in diesem Zusammenhang ehrlich und korrekt interpretiert hat und daß sie während des ganzen folgenden Verfassungskampfes mit peinlichster Sorgfalt darauf bedacht war, sich an den Buchstaben des Gesetzes zu halten. Wenn man bedenkt, welche Ziele sie verfolgte — Ziele, die sie bei den verschiedenen Wahlen offen erklärt hatte —, so läßt sich kaum etwas dagegen einwenden, wenn die Regierung sagt, daß ihr im Rahmen der Verfassung keine andere Möglichkeit zur Durchführung ihrer Ziele offengestanden habe, solange das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Opposition so gleichmäßig verteilt war. Nachdem die Nationalist Party also die unangefochtene Vorherrschaft über die politische Opposition errungen hatte, durch Methoden, die im Ausland zwar anfechtbar erschienen, die aber zweifellos verfassungsmäßig einwandfrei waren, war sie 1960 stark genug, zumindest auf politischem Gebiet, um die angekündigte Rassenpolitik durchzuführen. Aber es hatte sie zehn Jahre und mehr gekostet, um dahin zu kommen, und in der Zwischenzeit waren die der Lösung harrenden Probleme in bedrohlichem Umfang angewachsen.

Der Verfassungskonflikt

Der Verfassungskonflikt spielte sich zwar hauptsächlich zwischen den zwei europäischen Parteien ab, die beide nicht an eine Gleichstellung der Rassen glaubten, aber er hatte sich ursprünglich unmittelbar aus der Anwendung der Apartheidspolitik der Nationalisten ergeben. Wir müssen daher zunächst einen Blick auf die Doktrin werfen, die den Ausbruch des Verfassungskonflikts herbeiführte, und uns fragen, was das Neue an dieser Doktrin war. Der erste offizielle Versuch einer Definition wurde in einem Pamphlet der Nationalist Party im März 1948 gemacht:

Auf der einen Seite gibt es eine Politik, die für Gleichberechtigung im Rahmen ein und derselben politischen Struktur für alle zivilisierten und gebildeten Menschen, ohne Rücksicht auf Rasse und Hautfarbe, eintritt, und die vorsieht, daß den Nichteuropäern allmählich das Wahlrecht gewährt wird, in dem Maße, wie sie sich für die Ausübung demokratischer Rechte qualifiziert zeigen. Auf der anderen Seite gibt es eine politische Richtung, die für die Trennung eintritt. Diese ist aus der Erfahrung der eingesessenen europäischen Bevölkerung des Landes erwachsen und gründet sich auf die christlichen

Grundsätze der Gerechtigkeit und Vernunft. ... Wir können nur in einer dieser beiden Richtungen vorgehen. Entweder müssen wir uns für die Gleichstellung entscheiden, die letzten Endes dem Selbstmord der weißen Rasse gleichkäme, oder wir müssen den Weg zur Segregation (Apartheid) einschlagen, durch den die Eigenart und Zukunft jeder Rasse geschützt und gesichert wäre, wobei ihnen jede Gelegenheit zur Entwicklung und Selbsterhaltung nach ihren eigenen Ideen gegeben wird, ohne daß die Interessen der einen mit denen der anderen in Konflikt geraten.

Ein weiterer Abschnitt des gleichen Pamphlets umriß das Ziel der Apartheidspolitik mit folgenden Worten:

Erhaltung und Schutz der europäischen Bevölkerung als rein weiße Rasse, Erhaltung und Schutz der eingeborenen Rassengruppen als gesonderte Gemeinschaften mit der Aussicht, sich zu selbständigen Gemeinschaften in eigenen Gebieten zu entwickeln, und die Erweckung von Nationalstolz, Selbstachtung und gegenseitiger Achtung der verschiedenen Rassen des Landes untereinander.

In anderen Abschnitten des Pamphlets wird erklärt, daß die Apartheid in der „sozialen, häuslichen, gewerblichen und politischen Sphäre" anzuwenden sei; daß „die Eingeborenenreservate das wahre Vaterland der Eingeborenen werden" müßten und daß die Zahl der in städtischen Bezirken lebenden Eingeborenen eingeschränkt werden müsse; daß sie in getrennten Wohngegenden unterzubringen und als „Besucher" zu betrachten seien.

Die obige programmatische Erklärung enthält viele Punkte, die im Lichte der späteren Ereignisse von Interesse sind. Sie stellt die Apartheid als einen Akt der biologischen Selbsterhaltung der Europäer dar, aber gleichzeitig auch als eine Politik, die sich für das Wohl der Nichteuropäer günstig auswirken würde. Sie bietet dem Afrikaner in etwas verschwommener Darstellung die Aussicht auf Selbstregierung innerhalb der nationalen Grenzen, sie spricht von wirtschaftlicher Selbsterhaltung und Unabhängigkeit. Nach den Worten einiger Anhänger von Dr. *Malan* bedeutet Apartheid „getrennte konstitutionelle Entwicklung" und „letzten Endes die Selbstbestimmung" für den Bantu[6]. Ein bekannter südafrikanischer Historiker (der allerdings den Absichten der Nationalisten sehr skeptisch gegenüberstand) schrieb[7], daß „viele die Apartheid so auffaßten, als solle sie — wenigstens in der letzten Phase — die vollständige Trennung der Rassen nach verschiedenen Gebieten herbeiführen". Wenn dem so wäre, würde die Apartheid in der Praxis um ein Beträchtliches über das hinausgehen, was die alte Segregationspolitik anstrebte, die nach General *Smuts'* Aeußerung von 1942 gescheitert war. Aber sie würde nicht über das hinausgehen, was die schon zitierten akademischen Kritiker in den zwanziger Jahren bereits als notwendige logische Folge der Vorkriegspolitik bezeichnet hatten, wenn diese gradlinig und mit Entschlossenheit weitergeführt worden wäre. Mit anderen Worten hatte sich mit der Einführung der Bezeichnung „Apartheid" nur eins geändert: die Entschlossenheit, die Konsequenzen einer vorbehaltlosen Durchführung dieser bisher nur zögernd angewandten Politik auf sich zu nehmen. Aber selbst 1948 zweifelten viele Beobachter, ob Dr. *Malan* wirklich willens und in der Lage sein würde, so weit zu gehen, wie es erforderlich war. Seine eigene Erklärung aus dem Jahre 1950[8], daß die „totale territoriale Trennung unter den gegenwärtigen Umständen ..., da unsere gesamte Wirtschaftsstruktur in starkem Ausmaß auf die Arbeitskräfte der Eingeborenen angewiesen ist, undurchführbar" sei, bestärkte diese Beobachter in ihren Zweifeln.

DIE APARTHEID-GESETZGEBUNG

Die Hauptkategorien

Es war eine unvermeidliche Folge dieser Verhältnisse, daß die praktische Anwendung der Apartheid sich in der ersten Zeit auf Maßnahmen beschränkte, die, wie sogar die Nationalisten selbst rückblickend zugeben, eher einen „negativen" als einen „positiven" Charakter hatten. Wenn man mit einer Uebersicht über die Gesetzgebung von dem Jahre an beginnt, in dem die Nationalisten an die Regierung kamen, so erhält man einen traurigen Eindruck. Das Gesetz über das Verbot von Mischehen *(Prohibition of Mixed Marriages Act)* von 1949 bedarf keiner Erläuterung. Das Abänderungsgesetz über unmoralisches Verhalten *(Immorality Amendment Act)* von 1950 erklärt alle geschlechtlichen Beziehungen zwischen Europäern und Mischlingen für illegal, wie es die Beziehungen zwischen Europäern und eingeborenen Afrikanern bereits seit dem Gesetz über unmoralisches Verhalten von 1927 waren. Das Gesetz über die Registrierung der Bevölkerung *(Population Registration Act)* von 1950 sieht eine Klassifizierung aller Südafrikaner nach der Rassenzugehörigkeit vor. Das Gesetz über Wohnbezirke für die Bevölkerungsgruppen *(Group Areas Act)* von 1950 legte für jede einzelne Rasse Wohngebiete fest, in denen unbewegliche Habe nur in Besitz oder Eigentum von Angehörigen der betreffenden Rasse sein darf. Das Gesetz über den Grundbesitz durch Asiaten *(Asiatic Land Tenure Act)* von 1946 wurde 1949 und 1950 abgeändert, um die Bestimmungen für die Segregation der Asiaten noch zu verschärfen. Ein unheilverkündender Hinweis auf das Erstarken der geheimen Opposition gegen die allmählich sich entfaltende Apartheidspolitik war das Gesetz über die Unterdrückung des Kommunismus *(Suppression of Communism Act)* von 1950, das mit einer sehr dehnbaren Auslegung des Begriffs „Kommunismus" angewandt wurde. Ein weiterer Hinweis, diesmal in aller Oeffentlichkeit, war die Bildung des Fackel-Kommandos *(Torch Command)* im Mai 1951, das es sich zur Aufgabe machte, gegen die Rassenpolitik der Regierung zu protestieren und demonstrieren.

Aber um das Jahr 1951 war die Flut der Apartheids-Gesetzgebung noch im Anschwellen begriffen. Während der folgenden Jahre gab es eine Menge weniger einschneidender, kleinerer Gesetze, in die hier und da ein umwälzender gesetzgeberischer Akt eingestreut war, eine Entwicklung, die in dem Kampf um die Abänderung der Verfassung gipfelte. Die eingebrachten Maßnahmen können in die vier Kategorien der wirtschaftlichen, sozialen, territorialen und politischen Apartheid aufgeteilt werden.

Die wirtschaftlichen Maßnahmen

In die erste Kategorie fallen hauptsächlich die Maßnahmen, die den Status des Afrikaners in seiner Rolle als Arbeitskraft betreffen. Durch das Gesetz über eingeborene Bauarbeiter *(Native Building Workers Act)* von 1951 wurde die Beschäftigung von Afrikanern als gelernten Arbeitern im Baugewerbe in städtischen Bezirken verboten. Das Gesetz über die Schlichtung von Arbeitskonflikten der Eingeborenen *(Native Labour [Settlement of Disputes] Act)* von 1953 sah getrennte Gewerkschaften für die Afrikaner vor, denen das Streikrecht gesetzlich abgesprochen wurde. Das Gesetz über Schlichtung von Arbeitskonflikten in der Industrie *(Industrial Conciliation Act)*, das 1954 erstmals vorgelegt, aber erst

1956 angenommen wurde, verbot gemischte Gewerkschaften und ermächtigte den Arbeitsminister, gewisse Beschäftigungsarten für bestimmte Rassen vorzubehalten. Das Abänderungsgesetz über eingeborene Bauarbeiter *(Native Building Workers Amendment Act)* von 1956 verschärfte noch die Bestimmungen des Gesetzes von 1951. Das Abänderungsgesetz über die Schlichtung von Arbeitskonflikten in der Industrie *(Industrial Conciliation Amendment Act)* von 1959 war ein Zusatz zu dem ursprünglichen Gesetz von 1956, das zu chaotischen Zuständen in der Bekleidungsindustrie geführt hatte. Das Gesetz über die Bantu Investment Corporation *(Bantu Investment Corporation Act)* von 1959 brachte die ersten schwachen Anzeichen einer „positiven" Wirtschaftspolitik, wenn es auch nur ein Anfangskapital von 500 000 Pfund für die geplante Gesellschaft vorsah.

Die sozialen Maßnahmen

In der Kategorie der sozialen Maßnahmen ist als erste die Wiedererrichtung der Kommission für Eingeborenenangelegenheiten *(Native Affairs Commission)* im Januar 1951 zu erwähnen, die ein Werkzeug für die Durchführung der Apartheid ist. Das Abänderungsgesetz über das Eingeborenenrecht *(Native Laws Amendment Act)* von 1952 gab den Behörden eine bessere Kontrolle über die Wanderungsbewegungen der Afrikaner. Durch das Gesetz über die Abschaffung der Passierscheine und die Koordinierung der Dokumente für Eingeborene *(Natives [Abolition of Passes and Coordination of Documents] Act)* von 1952 wurde ein sogenanntes Ausweisbuch geschaffen, das die Afrikaner an Stelle einer Vielzahl von Passierscheinen bei sich zu tragen haben. Durch das Gesetz über die Reservierung getrennter öffentlicher Einrichtungen *(Reservation of Separate Amenities Act)* von 1953 wurden die Bestimmungen für die Segregation in öffentlichen Einrichtungen und Verkehrsmitteln verschärft. Durch das Gesetz über die Bantu-Erziehung *(Bantu Education Act)* von 1954 wurde die Aufsicht über das Erziehungswesen für Eingeborene den Provinzverwaltungen entzogen und dem Ministerium für Eingeborenen-Angelegenheiten übertragen, und alle Zuschüsse an die Missionsschulen, die sich der Regierungsaufsicht nicht unterstellen wollten, gestrichen. Das Gesetz über die Eingeborenenverwaltung *(Native Administration Act)* von 1955 erweiterte die Befugnisse der Eingeborenen-Häuptlinge und -Unterhäuptlinge und übertrug ihnen die Rechtsprechung in Fällen von geringfügigen Uebertretungen. Durch ein ähnlich benanntes Gesetz wurde 1956 der Generalgouverneur zum *„Supreme Chief of Natives"* in der Kap-Provinz ernannt, was er für die anderen drei Provinzen bereits war. Dadurch wurde der in der Provinz Natal gültige Kodex für Eingeborenenrecht auch auf die Kap-Provinz ausgedehnt. Durch das Abänderungsgesetz über Eingeborene in städtischen Gebieten *(Natives [Urban Areas] Amendment Act)* von 1956 wurden die örtlichen Behörden bevollmächtigt, Eingeborene ohne vorheriges Verhör aus ihrem Gebiet zu verweisen; und das Gesetz über das Verbot von einstweiligen Verfügungen für Eingeborene *(Natives [Prohibition of Interdicts] Act)* von 1956 machte es für Eingeborene unmöglich, eine einstweilige Verfügung gegen einen solchen Ausweisungsbefehl zu erwirken. Das Abänderungsgesetz über die Registrierung der Bevölkerung *(Population Registration Amendment Act)* von 1956 enthielt folgende Definition eines Eingeborenen: „Eine Person, die ihrer Erscheinung nach offensichtlich Angehöriger einer der ursprünglichen Rassen oder Stämme Afrikas ist", sofern sie nicht das Gegenteil beweisen kann.

Eine Gesetzesvorlage über die getrennte Universitätsausbildung *(Separate University Education Bill)* wurde 1957 im Parlament eingebracht, dann aber wieder zurückgezogen, abgeändert und schließlich in der Form von zwei Vorlagen erneut eingebracht und 1959 vom Parlament angenommen: Gesetz über die Ausdehnung der Universitätsausbildung *(Extension of University Education Act)* von 1959, das eine allmähliche Ausschließung der Nichteuropäer von den Universitäten Kapstadt und Witwatersrand und die Errichtung von fünf getrennten Universitäts-Colleges für Nichtweiße vorsieht; und zweitens das Gesetz über Fort Hare *(Fort Hare Act)* von 1959, durch das das Universitäts-College von Fort Hare aus der Rhodes University ausgegliedert und dem Ministerium für Eingeborenenangelegenheiten unterstellt wurde. Drei der vorgesehenen neuen Universitäts-Colleges wurden 1959 eröffnet. Im gleichen Jahre wurden fünf Angehörige des Lehrkörpers von Fort Hare entlassen, weil sie die neue Politik nicht unterstützten. Es müßte an dieser Stelle erwähnt werden, daß die Universitäten — gemeinsam mit den meisten christlichen Kirchen, die eine ähnliche Rolle spielten — die Hauptzentren für den moralischen Widerstand gegen die Apartheid waren. Man muß allerdings die Einschränkung machen, daß die akademische Opposition sich hauptsächlich (wenn auch nicht ausschließlich) auf die vorwiegend englischsprachigen Universitäten stützte und daß die niederländischen Kirchen sich im großen und ganzen hinter die Politik der Nationalist Party stellten, einige sogar mit theologischen Argumenten.

Die territorialen Maßnahmen

Die Prinzipien für die territoriale Apartheid waren in dem Gesetz für getrennte Wohnbezirke für die Bevölkerungsgruppen *(Group Areas Act)* von 1950 niedergelegt, konnten aber nur sehr langsam in die Praxis umgesetzt werden. Das Gesetz über Wiederansiedlung von Eingeborenen *(Natives Resettlement Act)* von 1954 sah eine Umsiedlung der Eingeborenen aus den westlichen Bezirken von Johannesburg in den Vorort Meadowlands vor. Die United Party (die über die Mehrheit im Stadtrat von Johannesburg verfügt) setzte dieser Maßnahme, die im Ausland viel Aufsehen erregte, starken Widerstand entgegen. Das Abänderungsgesetz über Eingeborene in städtischen Bezirken *(Natives [Urban Areas] Amendment Act)* von 1955 beschränkte die Zahl der Eingeborenen, die in europäischen Bezirken wohnen durften, auf fünf pro Gebäude — eine Bestimmung, durch die zum Beispiel die Weiterführung der größeren Hotels in den Großstädten unmöglich gemacht wurde und die daher in der Praxis weitgehend umgangen wurde. Zu dem ursprünglichen Gesetz über die getrennten Wohnbezirke für die Bevölkerungsgruppen *(Group Areas Act)* wurden in den Jahren 1955/56 drei Abänderungsgesetze erlassen, die zu der Vermutung Anlaß geben, daß die Dinge nicht ganz funktionierten. Durch das Gesetz über die Entwicklung von getrennten Wohnbezirken für die Bevölkerungsgruppen *(Group Areas Development Act)* von 1955 wurde ein Ausschuß gebildet, dem Kontrollbefugnisse über die gesamten Eigentumsverhältnisse in den zu Gruppenwohnbezirken erklärten Gebieten übertragen wurden. Bei dieser auf territoriale Segregation abzielenden Gesetzgebung war deutlich zu beobachten, daß man zögerte, die Dinge bis zur letzten Konsequenz voranzutreiben, da die Arbeitskraft der Afrikaner, wie allgemein zugegeben wird, unentbehrlich für das Wirtschaftsleben des europäischen

Bevölkerungsanteils ist und es unwirtschaftlich und unangenehm wäre, wenn die Arbeiter allzu weite Strecken zu ihren Arbeitsplätzen täglich zurückzulegen hätten.

Die politische Segregation

Die Entwicklung der politischen Segregation wurde mit größerer Entschlossenheit verfolgt, wenn auch ihre Ergebnisse äußerst umstritten sind. Durch das Gesetz über die Bantu-Behörden *(Bantu Authorities Act)* von 1951 wurde der Rat der Eingeborenenvertreter *(Natives Representative Council)*, der 1936 von General *Hertzog* geschaffen worden war, aufgelöst und an seiner Stelle Bantu-Behörden auf Stammes-, Gebiets- und Territorialebene eingesetzt. Durch das Gesetz über die getrennte Vertretung der Wähler *(Separate Representation of Voters Act)* wurden auch die Mischlinge im Kap aus den gemeinsamen Wählerlisten gestrichen, so wie schon 1936 die Afrikaner gestrichen worden waren. Diese Maßnahme wurde durch den Obersten Gerichtshof in einer Entscheidung vom 20. März 1952 für ungesetzlich erklärt. Es folgte ein langwieriger Kampf, in dem man sich zunächst über die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs hinwegzusetzen und dann eine Abänderung der Verfassung herbeizuführen suchte. Das Gesetz über den Hohen Gerichtshof des Parlaments *(High Court of Parliament Act)* von 1952 sieht vor, daß durch eine durch die Mehrheit beider Häuser des Parlaments getroffene Entscheidung ein Urteil des Obersten Gerichtshofs für ungültig erklärt werden kann. Dieses Gesetz wurde ebenfalls vom Obersten Gerichtshof am 29. August 1952 für ungültig erklärt. Schließlich wurde die Macht des Obersten Gerichtshofs, die es ihm in den Augen der Nationalist Party erlaubte, die Absichten des Parlaments zu durchkreuzen, durch das Gesetz über das Quorum der Berufungsinstanz *(Appellate Division Quorum Act)* von 1955 gebrochen. Dieses Gesetz gibt dem Staat die Macht, so viele zusätzliche Richterstellen zu schaffen, daß bei jedem Rechtsstreit um irgendeinen Punkt der Verfassung die Zahl der Richter von fünf auf elf erhöht werden kann. Die United Party wandte dagegen ein, daß es der Zweck dieses Gesetzes sei, das Gericht durch Ernennung politisch festgelegter Persönlichkeiten zu beeinflussen. Sie konnte aber bisher keinem der inzwischen ernannten Richter politische Parteilichkeit nachweisen. Um die Streichung der Kap-Mischlinge aus der gemeinsamen Wählerliste zu erreichen, mußte nun noch ein Weg gefunden werden, um die in der Verfassung verankerte Klausel aufheben zu können. Dazu war eine Zweidrittelmehrheit der beiden Häuser des Parlaments in gemeinsamer Sitzung erforderlich. Die Regierung legte daher das Gesetz über die Verfassung des Senats *(Constitution of the Senate Act)* von 1955 vor, wonach die Zahl der Senatoren von 48 auf 89 erhöht wurde, und zwar so, daß die Nationalist Party der erforderlichen Mehrheit sicher sein konnte. Es folgte noch das Abänderungsgesetz zum *South Africa Act* von 1956, mit dem das Gesetz über die getrennte Vertretung der Wähler *(Separate Representation of Voters Act)* von 1951 wieder eingeführt wurde. Damit waren die Kap-Mischlinge auf eine getrennte Wählerliste gesetzt und konnten vier europäische Vertreter wählen, um ihre Interessen wahrnehmen zu lassen. Verschiedene Versuche, die Ungültigkeit dieser Maßnahmen durch Beschwerde beim Obersten Gerichtshof feststellen zu lassen, waren erfolglos. Der Verfassungskampf war gewonnen, die politische Apartheid war zu einer Tatsache geworden. In der Folge wurde sie noch um einen Schritt weiter vorangetrieben durch das Gesetz zur Förderung der Bantu-Selbstregie-

rung *(Promotion of Bantu Self-Government Act)* von 1959, durch das acht nationale Bantu-Einheiten, die sogenannten „Bantustans", geschaffen wurden.

Kritik an der Politik der Nationalisten

Diese Uebersicht über die gesetzgeberischen Maßnahmen bis zum Jahr 1959 zeigt ein unverkennbares Ueberwiegen der „negativen" gegenüber den „positiven" Aspekten der Apartheid, wenn wir diese von der Nationalist Party selbst gebrauchten Unterscheidungen anwenden wollen. Mit anderen Worten überwiegen diejenigen Maßnahmen, mit denen die Afrikaner und andere Nichteuropäer auf ihre Plätze verwiesen werden, bei weitem diejenigen, durch die ihnen ihr Los erleichtert werden soll. Nachdem die Theorie der getrennten Entwicklung einmal angenommen war, war dies unvermeidlich: sowohl in der logischen wie in der chronologischen Reihenfolge mußte die Trennung vor der Entwicklung kommen, wenn es überhaupt eine Apartheid geben sollte. Die Kritik an der Politik der Nationalisten ist auf zwei Ebenen mit großem Nachdruck vorgegangen: einmal mit dem Argument, daß die nationalistische Politik moralisch anfechtbar sei, und zweitens, daß sie praktisch undurchführbar sei. Bevor wir uns mit der Kritik befassen, sollten wir jedoch billigkeitshalber zwei Punkte hervorheben, die zugunsten der südafrikanischen Regierung sprechen. Der erste ist, daß sie bei den oben beschriebenen Verfahren an keinem Punkte jemals vom legalen Wege abgewichen ist. Sie nutzte die ihr im Jahre 1910 von der britischen Regierung übertragenen Machtbefugnisse mit buchstabentreuer Genauigkeit, und man kann die britische Staatskunst nicht von jeder Verantwortung für das Ergebnis, wie immer man es beurteilen mag, freisprechen. Der zweite Punkt ist, daß sich im Jahre 1959 die ersten Anfänge dessen abzuzeichnen begannen, was man als die „positiven" Aspekte der Apartheid bezeichnet, wenn sie auch denjenigen, die die „negative" Entwicklung der vorhergehenden Jahre beobachtet hatten, nicht sehr eindrucksvoll erscheinen mögen. Die Nationalist Party würde vermutlich darauf hinweisen, daß die positiven und konstruktiven Maßnahmen natürlich erst nach den negativen Maßnahmen der Trennung kommen konnten und daß man damit schon früher hätte beginnen können, wenn nicht die hinderliche Opposition der United Party gewesen wäre.

Bei allergünstigster Auslegung der „positiven Apartheid" kann man sagen, ihr Endziel sei es, einen oder mehrere unabhängige afrikanische Staaten zu schaffen, deren Gebiete aus dem gegenwärtigen Territorium der Union ausgespart werden müßten. Ein Teil ihrer Bürger, wahrscheinlich ein ziemlich hoher Prozentsatz der Gesamtbevölkerung, würde weiterhin in dem übriggebliebenen weißen Südafrika leben und arbeiten. Die Beziehungen zwischen dem weißen und schwarzen Südafrika würden den „Commonwealth"-Beziehungen ähneln, wie sie Großbritannien mit seinen jetzt unabhängigen früheren Kolonien wie Ghana und Ceylon unterhält. Man könnte kaum behaupten, daß eine solche Konzeption an sich schlecht oder verkehrt wäre, wenn sie den Wünschen und Bestrebungen der Afrikaner selbst entspräche. Einige Afrikaner haben sich tatsächlich für eine Apartheid dieser Art ausgesprochen, und wahrscheinlich würden noch viel mehr von ihnen dafür sein, wenn man sich die Mühe machen würde, ihnen dieses Ziel in ausführlicher und ernsthafter Darstellung näherzubringen. Es sind reale Vorteile, die ihnen aus einer solchen Entwicklung erwachsen würden. Hat ein schwarzer südafrikanischer Staat (ein „Bantustan") erst einmal die politische Unabhän-

gigkeit erworben mit eigener Verfassung und eigenen staatlichen Einrichtungen innerhalb seiner Grenzen, dann würde er eine Vertretung in die Vereinten Nationen entsenden und würde materielle Hilfe von internationalen Organisationen in Anspruch nehmen können, die ihm vermutlich reichlich zufließen würde. Die Unabhängigkeit hat ihre eigene, vorher kaum erwartete Dynamik, deren Auswirkungen weit über das hinausgehen, was diejenigen beabsichtigt hatten, die sie gewährten. Das hatte Präsident Kwame *Nkrumah* von Ghana gemeint, als er unter sein Standbild in Accra die Inschrift anbringen ließ: „Suchet zuerst das politische Königreich, und der Rest wird euch dazugegeben werden."

Das Beispiel Ghana

So paradox es erscheinen mag — Ghana wird von einigen Afrikaaner-Theoretikern als ein Beispiel der Apartheid angeführt. Sie weisen auch auf die Bestrebungen von Dr. Hastings *Banda* nach einer Loslösung Njassalands aus der Zentralafrikanischen Föderation hin. Die Konzeption des Commonwealth wird häufig als letzte Konsequenz der „getrennten Entwicklung" angeführt. Dr. *Verwoerd,* der gegenwärtige Premierminister Südafrikas, sagte am 27. Januar 1959 im Parlament: „Zum Vergleich möchte ich das britische Commonwealth of Nations heranziehen." Dr. *Eiselen,* ein führender Theoretiker der Apartheid, hat davon gesprochen, daß „zu gegebener Zeit ein auf Zusammenarbeit beruhendes südafrikanisches System auf der Grundlage der Commonwealth-Konzeption" errichtet werden soll. Mr. *Cillié,* der Herausgeber der einflußreichen afrikaanssprachigen Zeitung *Die Burger,* hat sich in demselben Sinne geäußert. Die Entwicklung der drei *High Commission Territories* (Betschuanaland, Basutoland und Swasiland), die geographisch mitten in das Unionsgebiet eingeschoben liegen, aber als britische Protektorate durch das Amt für Commonwealth-Beziehungen verwaltet werden, wird oft von Sprechern der Nationalist Party als charakteristisch für die getrennte Entwicklung, wie sie sie sehen, angeführt. Von Dr. *Verwoerd* selbst wird die unzweideutige Aeußerung überliefert, daß er nichts dagegen habe, daß die Bantu in den als Eingeborenengebiete oder Bantu-Heimatländer bezeichneten Landesteilen die volle Unabhängigkeit erhalten.

DIE ALTERNATIVEN FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG

Die Prinzipien und ihre Konsequenzen

Wir können nun den Versuch machen, die zu Beginn dieses Beitrags gestellte Frage zu beantworten, inwieweit die Apartheid eine neuartige Politik ist. Die verschiedenen Entwicklungsstadien der von der europäischen Bevölkerung verfolgten Politik gegenüber den Nichteuropäern haben keine tiefgreifenden Wandlungen gebracht, sondern nur eine progressive Verwirklichung der logischen Folgerungen aus den Grundsätzen, die den Ausgangspunkt dieser Politik bilden. Wenn Rassendiskriminierung nicht lediglich eine Form der dauernden Unterdrückung sein sollte, dann mußte sie logischerweise in zunehmendem Maße zu physischer Segregation und von da zu territorialer Segregation und politischer Unabhängigkeit führen. Die Alternative ist die vielrassische Gemeinschaft bei Gleichstellung aller Rassen, die zweifellos im Laufe der Zeit zur biologischen Assimilierung durch Rassenmischung führen würde. Alle Südafrikaner, die sich ernsthaft mit der Frage der Rassenbeziehungen befaßt haben, scheinen zu der

Folgerung gekommen zu sein, daß es auf die Dauer keinen Mittelweg zwischen diesen beiden Alternativen gibt. Der Afrikaaner hat eine instinktive Abscheu vor der zweiten Alternative. *Hertzog, Malan, Strydom* und *Verwoerd* stellen lediglich Etappen dar auf dem Wege zu dem erwachenden Verständnis für die politischen Konsequenzen einer endgültigen Entscheidung für die erste der beiden Alternativen. Die Ehrlichkeit, der Mut und die Integrität dieser Männer sind nicht zu leugnen. In dieser Hinsicht schneiden sie gut ab bei einem Vergleich mit den Führern der United Party, die bereit waren, sich in der Praxis mit der Segregation abzufinden, ohne das Odium ihrer gesetzlichen Durchführung auf sich zu nehmen. Nichtsdestoweniger hat die Nationalist Party einen überwältigenden Teil der Weltmeinung gegen sich, und zwar aus folgenden drei Gründen: Es wird ihr vorgehalten, daß ihre Politik moralisch falsch sei, daß sie undurchführbar sei und daß die Nationalisten selbst nicht wirklich die Absicht haben, sie in vollem Ausmaß zu verwirklichen.

Moralische Urteile über die Apartheid

Was den ersten dieser Einwände betrifft, ist es nicht die Absicht dieser Ausführungen, ein Urteil auf moralischer Ebene abzugeben. Es muß jedoch festgehalten werden, daß es sowohl in der Union als auch im Ausland gewissenhafte Menschen gibt, die mit großem Nachdruck für die Grundsätze der Apartheid eintreten, und ebenso gewissenhafte Menschen, die mit dem gleichen Nachdruck dagegen sind. Die zahlenmäßige Mehrheit in der Union ist wahrscheinlich dafür, in der übrigen Welt zweifellos dagegen. Es ist bemerkenswert, daß ein bestimmter Menschentyp, der sicherlich, wenn er außerhalb der Union leben würde, gegen die Apartheid wäre, dafür ist, solange er in der Union lebt. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind die Gewerkschaftler. Selbst kirchliche Führer kann man als Beispiel anführen. In einem Brief an die Londoner *Times,* der am 20. Januar 1960 veröffentlicht wurde, schrieb der anglikanische Archdeacon von Harrismith im Oranjefreistaat, Rev. George *Fenton:*

„Ich gehörte zu der großen Gruppe derer, die, als sie in dieses Land kamen, die gleichen Gefühle und Ansichten hatten wie die (britische) Labour Party und hätte mich dafür eingesetzt, daß man den Bantu alle Privilegien und Vorteile der Demokratie einräumt, wie wir sie in England genießen; aber ich entdeckte bald, daß eine Gleichstellung für die Bantu bei ihrem gegenwärtigen halbentwickelten Zustand nur eine schwerwiegende Belastung gewesen wäre ... So eigenartig es erscheinen mag, viele der Bantu wünschen die Apartheid, und viele sehr englisch denkende Menschen sind der Ansicht, daß ein gewisses Maß Apartheids-Gesetzgebung gut ist, insofern, als dem Bantu dadurch Schutz und Hilfe geleistet wird. Aber nur wenige können die böswillige Art ertragen, mit der die Apartheid von der jetzigen Regierung angewandt wird."

Die Unterscheidung, die hier zwischen der Theorie und der Praxis der Apartheid gemacht wird, ist ein Punkt, den die meisten ernsthaften Kritiker vermutlich gelten lassen würden. Allerdings dürfte *Fenton* unter seinen anglikanischen Amtsbrüdern mit seiner teilweisen Verteidigung der theoretischen Ziele der Apartheid und seiner Verurteilung der praktischen Durchführung wohl vereinzelt dastehen. Andere, wie z. B. der Erzbischof von Kapstadt und der Bischof von Johannesburg, bringen ihre Verurteilung der Apartheid in weniger zweideutiger Weise zum Ausdruck. Auch aus Laienkreisen gingen Bewegungen hervor, wie zum Beispiel das Fackel-Kommando, die *Black Sash* (eine von Frauen organi-

sierte Bewegung, die bei besonderen Anlässen durch das Tragen breiter schwarzer Schärpen ihre Trauer über die Regierungspolitik demonstrierten) und die Liga für Bürgerrechte *(Civil Rights League)*, die durch Protestkundgebungen ihre Opposition kundtaten; ferner auch Zeitschriften, wie zum Beispiel *Contact*, und Parteien wie die Progressive Party und die Liberal Party. Einzelpersonen haben sich ihrer Ansichten wegen gerichtlicher Verfolgung ausgesetzt. In diesem Zusammenhang erregte die Verhaftung von 156 Männern und Frauen im Jahre 1956 großes Aufsehen, die während der folgenden vier Jahre in einem langwierigen und weitgehend unergiebigen Hochverratsprozeß als Angeklagte auftraten. Andererseits kann man nicht leugnen, daß viele Menschen in der Union mit der gleichen Ueberzeugung für die Apartheid in Theorie und Praxis eintreten. Ein Beispiel ist das 1949 gegründete Südafrikanische Büro für Rassenfragen *(South African Bureau of Racial Affairs)*; oder die Niederdeutsche Reformierte Kirche, deren Bundesratsvorsitzender, Rev. C. P. *Bring*, 1954 erklärte, daß die Idee der Gleichheit aller Menschen „nicht nur die Doktrin der Schöpfung leugnet, sondern darüber hinaus die wahre Natur des Reiches Gottes". Kann man sich zum Moralrichter über diese beiden rivalisierenden Richtungen aufwerfen? Der Versuch ist natürlich erlaubt, aber der ausländische Kritiker sollte dabei bedenken, daß er ebensowenig das Recht hat, seine Ansicht für die allein richtige zu halten, weil sie objektiver ist, wie der Südafrikaner das Recht hat, die seinige für die einzig richtige zu halten, weil er mit dem Problem leben muß.

Die Problematik der Diskriminierung

Die These, daß jede Diskriminierung schon an sich moralisch verwerflich sei, ist nicht unbedingt stichhaltig. Sie scheint allerdings die rein vom Gefühl bestimmte kritiklose Ueberzeugung derjenigen Gegner der Apartheid zu sein, die am meisten von sich reden machen. Von liberal gesinnten Menschen wird oft die Behauptung aufgestellt, daß jede Art der Diskriminierung auf Grund von Rasse, Geschlecht oder Glaubensbekenntnis notwendig schlecht sei; aber hier ist eine gewisse Einschränkung des Wortes „jede" am Platze. Wir begehen in unserem täglichen Leben ständig und mit den allerbesten Absichten diskriminierende Handlungen, zum Beispiel auf Grund unserer Religionszugehörigkeit, wenn wir verschiedene Kirchen, Sekten, Moscheen oder Tempel besuchen; auf Grund des Geschlechts, wenn wir verschiedene Wascheinrichtungen benutzen, und aus vielen weiteren Gründen. Die Rassendiskriminierung selbst ist oft ein in beiden Richtungen wirkender Vorgang. Die Juden, denen gegenüber sie am grausamsten angewandt worden ist, sind selber Ausübende einer Rassensegregation im strengsten Sinne. Selbst die Afrikaner sind wahrscheinlich entschlossen, ihrerseits eine gewisse Rassendiskriminierung beizubehalten, wie wenig sie ihnen auch behagt, wenn sie von anderen angewandt wird. Verurteilen kann man diese Diskriminierung, wenn sie Elemente der Ueberheblichkeit und der Unterwerfung enthält. Sowohl Nationalisten wie auch andere Südafrikaner haben aber immer wieder die Versicherung zu Protokoll gegeben, daß die Theorie der Apartheid nicht von einer solchen Voraussetzung ausgeht, wie sehr auch die Praxis von der Theorie abweichen mag. Der moralisch begründete Einwand gegen die Apartheid geht daher von anderen Voraussetzungen aus: nämlich von dem Grundsatz, daß Diskriminierung nur dann annehmbar ist, wenn sie von beiden Parteien gleichermaßen gewollt wird. Tatsächlich wird die Idee der getrennten Entwicklung mit

ihren logischen Folgerungen der territorialen und politischen Unabhängigkeit von der großen Masse der Afrikaner, einschließlich fast aller ihrer Sprecher und Führer, abgelehnt, weil sie an der Zivilisation des weißen Mannes teilhaben und nicht einen eigenen Bantu-Nationalismus entwickeln wollen. Darum ist es ein Paradoxon, wenn man von der Apartheid als einem Weg zur Selbstbestimmung spricht.

Warum der Afrikaner die von der Nationalist Party vorgeschlagene Lösung ablehnt, ist leicht einzusehen. Mehr als ein Viertel der Bantu-Bevölkerung (zwischen zweieinhalb und drei Millionen) lebt gegenwärtig in den Städten der Europäer, wo einige von ihnen schon seit zwei oder drei Generationen seßhaft sind. Sie haben Mischehen mit Angehörigen anderer Stämme geschlossen; sie haben die Verbindung mit ihrer früheren Stammesorganisation verloren; sie verdienen Löhne, die in keinem Verhältnis zu dem auf Stammesebene herrschenden Lebensstandard stehen; sie haben durch Entwicklung und Erziehung einen Mittelstand herausgebildet. Sie haben keinerlei Verlangen, in den Stammesverband zurückzukehren und sich der patriarchalischen Verwaltung der Eingeborenenreservate zu unterstellen, die die Nationalist Party dort unter dem Namen „Bantustan" wiederaufleben lassen will. Mag auch die auf lange Sicht gebotene Aussicht auf Unabhängigkeit, Wohlstand und nationale Würde ihren Reiz haben, die Auswirkungen der Apartheid in der unmittelbaren Zukunft können für einen städtischen Eingeborenen nur den Rückschritt in einen Lebensstil bedeuten, der für ihn überholt ist. Die Aussicht darauf ist ihm in höchstem Maße zuwider, und darum halten ausländische Beobachter es für unmoralisch, ihm die Apartheid aufzuzwingen.

Die Durchführbarkeit der Apartheid

Wenn wir nun von der abstoßenden Seite der „Apartheid" einmal absehen, so bleibt immer noch die Frage zu beantworten, ob sie überhaupt durchführbar ist. Das Einströmen der Afrikaner in die europäischen Städte hat bereits ein solches Ausmaß erreicht, daß es nur noch durch wirklich umwälzende Maßnahmen möglich wäre, eine fühlbare Einschränkung zu erzielen. Solche Maßnahmen würden aber für das Wirtschaftsleben der europäischen Bevölkerung, das im wesentlichen auf die billigen Arbeitskräfte angewiesen ist, katastrophale Folgen haben. Auf dieses Argument, das von vielen befähigten Kritikern, darunter auch europäischen Geschäftsleuten und Führern der United Party, nachdrücklich ins Feld geführt worden ist, haben Dr. *Verwoerd* und seine Ratgeber zwei Antworten: erstens, daß die Abhängigkeit des Wirtschaftslebens von den afrikanischen Arbeitskräften überbewertet wird, und zweitens, daß, wenn einmal die Heimatländer für die Afrikaner geschaffen worden sind, keineswegs alle Afrikaner dorthin auszuwandern brauchen. Ob der erste Punkt stichhaltig ist, hängt von der Bereitschaft der europäischen Bevölkerung ab, Arbeiten selbst zu übernehmen, die bisher von Afrikanern verrichtet wurden, und sich allgemein einzuschränken. Der Beweis dafür, daß diese Bereitschaft vorhanden ist, wäre noch zu erbringen. Der zweite Punkt setzt voraus, daß Millionen Afrikaner als „Besucher" in den städtischen Gebieten bleiben, während sie Staatsbürger eines anderen Staates wären, den sie unter Umständen nie zu Gesicht bekommen haben. Für viele ausländische Arbeitskräfte in anderen Ländern ist die Lage nicht anders; aber es kommt doch auf das Ausmaß an, in dem ein solches System

betrieben wird, wenn es durchführbar sein soll. Es klingt nicht gerade realistisch, wenn, wie es wahrscheinlich geschehen würde, die schwarzen Einwanderer trotz aller Beschränkungen auf unabsehbare Zeit ein zahlenmäßiges Uebergewicht über die gesamte weiße Bevölkerung haben würden. Außerdem werden in dieser Apartheids-Konzeption die fast eine halbe Million zählenden Asiaten und die über eine Million zählenden Mischlinge im Kap, die nach den Grundsätzen der Nationalisten ebenso wie die Bantu als „Nation" anzusehen wären, anscheinend überhaupt nicht berücksichtigt.

Der Tomlinson-Bericht

Aus diesen und aus vielen anderen praktischen Gründen, die hier nicht im einzelnen angeführt werden können, bestehen bei den Kritikern der Nationalist Party starke Zweifel daran, ob die Regierung wirklich die Absicht hat, die Apartheidspolitik mit allen Folgerungen durchzuführen. Am besten lassen sich die ehrlichen Absichten der Regierung wohl an einem Einzelfall auf die Probe stellen, wenn man nämlich ihre Reaktion auf den wichtigen Bericht untersucht, den die 1950 unter Professor F. R. *Tomlinson* eingesetzte Kommission veröffentlicht hat. Der Bericht, der 1955 vorgelegt wurde, war so umfangreich, daß er nie im vollen Wortlaut veröffentlicht worden ist. Die Kommission selbst hat eine gekürzte[9] Ausgabe herausgegeben, die eine solche Fülle wertvollen Informationsmaterials und durchdachter Argumente enthält, daß es unmöglich ist, eine kurze Zusammenfassung zu geben. Die wichtigsten Schlußfolgerungen der Kommission und die Reaktion der Regierung auf diese sollen aber hier angeführt werden.

Der Bericht geht davon aus, daß den Europäern in Südafrika nur zwei Lösungsmöglichkeiten offenstehen:

> Sie müssen sich entweder damit abfinden, daß der Bantu in ihren Lebensraum eindringt und ihn absorbiert, gleichgültig ob das allmählich oder plötzlich, auf friedlichem oder gewaltsamem Wege geschieht, oder sie müssen unter Berücksichtigung der nationalistischen Bestrebungen der Bantu die Möglichkeiten und Gegebenheiten schaffen, in deren Rahmen sich diese Bestrebungen in positivem Sinne n e b e n der europäischen Lebenssphäre und nicht i m G e g e n s a t z zu ihr ganz entfalten können[10].

Die Kommission erwähnt in ihrem Bericht, daß einige Europäer glauben, einen Mittelweg zwischen Integration und Segregation einschlagen zu können, sie kommt aber zu dem Schluß, daß ein solcher Mittelweg im Endeffekt zur Integration führen muß[11]. Nach einer erschöpfenden Darstellung aller das Problem berührenden Gebiete in einer Reihe erstklassiger Kapitel über Religion, Erziehung, Bevölkerungsfragen, politische und wirtschaftliche Faktoren, soziale Probleme, Geschichte und andere Themen kommt der Bericht zu der Schlußfolgerung, daß der Segregationslösung der Vorzug zu geben sei, und legt die allgemeinen konkreten Ziele dar sowie die Prinzipien, die dabei zugrunde zu legen sind, und gibt einige Anweisungen für die praktische Durchführung.

Im Rahmen der konkreten Zielsetzung für die getrennte Entwicklung[12] soll als erstes den Bantu ihr eigenes unveräußerliches Wohngebiet gegeben werden; als zweites Gelegenheit und Möglichkeiten zur individuellen Entfaltung und zur Entwicklung ihrer Gemeinschaftseinrichtungen; als drittes die Möglichkeit, die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen; viertens jede Möglichkeit zur wirtschaftlichen Entwicklung. Der europäischen Bevölkerung gegenüber rechtfertigt die Kommission diese Forderungen mit dem Argument,

daß in der Befolgung dieser Richtlinien ihre einzige Hoffnung liege. „Die europäische Bevölkerung sollte daher bereit sein, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und die Opfer zu bringen, um diese Vorschläge zu verwirklichen." Die leitenden Prinzipien sind[13]: daß in erster Linie das Wohl der betroffenen Menschen maßgebend ist; daß westliche Maßstäbe anzuwenden sind mit Einschränkung der Fälle, wo die Maßstäbe der Eingeborenen selbst angebrachter sind; daß das Wohl der Bantu Vorrang hat, wobei jedoch auch die übrige Union nicht unberücksichtigt bleiben darf; daß die Bantu-Volkswirtschaft ohne Wirtschaftsschranken mit der der Union verbunden sein sollte; daß die Einrichtungen der Bantu erhalten bleiben und dazu verwendet werden sollen, dem Bantu die Beteiligung an der Planung und an den Entscheidungen zu ermöglichen; daß Europäer sich an der Entwicklung der Bantu-Gebiete beteiligen sollen; und daß die gesamte Entwicklung durch wohlausgewogene Maßnahmen herbeigeführt werden solle. Man könnte sagen, daß diese Prinzipien denen der britischen Kolonialpolitik in ihrer liberalsten Form entsprechen.

Die praktischen Schritte, die zur Verwirklichung der angeführten Zielsetzung unternommen werden sollen, beginnen mit der Schaffung — nicht eines einzigen Bantu-Staates[14] (die Bantu setzen sich aus fast ebenso vielen nationalen Einheiten zusammen wie Europa), sondern eines „nationalen Heimatgebietes für mindestens jede der größeren ethnischen Gruppen", insgesamt sieben[15]. In diese Gebiete wären auch die *High Commission Territories*, Betschuanaland, Basutoland und Swasiland, einzubeziehen, unter der Voraussetzung, daß Großbritannien sie der Union abtritt. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Afrikaner ist die Schaffung einer *Development Corporation* mit einem Kapital von 30 Millionen[16] Pfund Sterling vorgesehen und eine notwendige Reform der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Das Ministerium für Eingeborenenangelegenheiten müßte erweitert und umorganisiert werden, auch die Hilfe der Kirchen würde in Anspruch zu nehmen sein, damit sie (mit von der Regierung bereitgestellten Mitteln) auf die Bantu dahin einwirken, daß sie zu ihrem eigenen Besten an der Durchführung der Pläne mitarbeiten. Die Gesamtkosten für die ersten zehn Jahre der Operation werden auf 104 486 000 Pfund Sterling geschätzt[17]. Die Frage der Unabhängigkeit als Endziel für die Bantu-Gebiete wurde von der Kommission nicht angeschnitten, aber wenn man zwischen den Zeilen liest, scheint es, daß nur eine beschränkte Unabhängigkeit ins Auge gefaßt wurde, da in diesem Zusammenhang von einem „Staat im Staate" die Rede ist[18].

Die Schlußfolgerungen des Tomlinson-Berichts dürften für den Leser, der überzeugter Anhänger der Rassenintegration ist, eine schmerzliche Lektüre sein. Man sollte sie aber gelten lassen als den einzigen Versuch eines umfassenden, rationalen und humanen Programms für die getrennte Entwicklung. Zum Preis von zehn Millionen Pfund Sterling im Jahr erscheint dieses Programm sogar recht billig, wenn man bedenkt, was die laisser aller-Politik letzten Endes kosten wird. Aber die nationalistische Regierung hat die Empfehlungen, wie sie im vorigen Abschnitt kurz dargestellt sind, praktisch in ihrer Gesamtheit abgelehnt. Sie hat lediglich das Tatsachenmaterial und die prinzipielle Rechtfertigung der Apartheid akzeptiert. In welchem Umfang sie die Entwicklung in Angriff zu nehmen beabsichtigt, geht daraus hervor, daß an Stelle der vorgeschlagenen Bantu Development Corporation mit einem Kapital von dreißig Millionen Pfund Sterling

eine sofortige Zuwendung von „mindestens 500 000 Pfund Sterling“ aus einem Eingeborenen-Treuhand-Fonds getreten ist. Für viele Kritiker im Ausland — von denen manche durchaus bereit waren, an den guten Willen der nationalistischen Regierung zu glauben, solange das Gegenteil noch nicht bewiesen war — brachte diese Reaktion auf den Bericht der Tomlinson-Kommission den endgültigen Beweis dafür, daß den schönen Worten von der „positiven Apartheid“ und den sich daraus entwickelnden „Commonwealth-Beziehungen“ zwischen schwarzen und weißen Südafrikanern keine glaubwürdige Absicht zugrunde liegt. Außerdem kann man von all den Autoren, deren Interpretation der Apartheid in diesem Sinne in einem früheren Abschnitt zitiert worden sind, auch Zitate anführen — und manchmal sogar aus der gleichen Schrift oder Rede —, in denen sie eine andere Interpretation im Sinne einer dauernden Unterwerfung der schwarzen politischen Einheiten unter die weißen geben.

DIE GEGENWÄRTIGE LAGE IN SÜDAFRIKA

Dr. Verwoerds Politik (seit 1958)

In den zwei Jahren, seitdem Dr. *Verwoerd* 1958 Premierminister geworden ist, ist zwar eine Beschleunigung der Vorgänge auf der „positiven“ Seite der Apartheid zu verzeichnen. Das Gesetz über die *Bantu Investment Corporation* von 1959 und das Gesetz über die Förderung der Bantu-Selbstregierung (*Promotion of Bantu Self Government Act*) von 1959 sind Beweise dafür. Im gleichen Jahr wurden neue getrennte Universitäts-Colleges eröffnet. Im Verlauf des Jahres 1960 veröffentlichte die Regierung Vorschläge für die Dezentralisierung der Industrie, die aus den vier großen Industriegebieten verlagert werden soll, um der Entwicklung in den an die Bantu-Heimatländer anstoßenden Gebieten einen Auftrieb zu geben. Diese Maßnahmen zeigen zumindest, daß Dr. *Verwoerd* mit größerer Entschlossenheit und Folgerichtigkeit darangeht, die Theorie in die Praxis umzusetzen, als es seine Vorgänger taten. Er war auch kühn genug, die dauernde Ungewißheit über die verfassungsmäßige Stellung Südafrikas gegenüber der britischen Krone und dem Commonwealth zu beenden. Eine Republik war schon seit langem, jedenfalls auf dem Papier, das erklärte Ziel der nationalistischen Sektion des afrikaans sprechenden Bevölkerungsteils gewesen. Ohne Rücksicht auf die möglichen Folgen eines solchen Schrittes, nämlich die Lösung der Bindung Südafrikas an das Commonwealth (die an sich nicht angestrebt wurde), kündete Dr. Verwoerd eine Volksabstimmung zu dieser Frage für Oktober 1960 an[19]. Auf jeden Fall konnte kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß Dr. Verwoerd im Gegensatz zu seinen Vorgängern seinen Worten die Taten folgen ließ. Aber es hat auch Veränderungen anderer Art gegeben, seit er zur Macht kam. Insbesondere hat sich die öffentliche Meinung des Auslands zur Apartheidspolitik der Nationalisten allmählich geltend gemacht; immer mehr schwarzafrikanische Staaten erreichten die Unabhängigkeit, und die Afrikaner in der Union traten allmählich aus ihrer traditionellen apathischen Haltung heraus. Mit dieser Entwicklung haben auch die Aussichten der Nationalist Party eine beträchtliche Wandlung erfahren.

Die Kritik der Weltöffentlichkeit

Die Kritik aus dem Ausland ist schon seit geraumer Zeit in den Abstimmungen über die Politik der Unionsregierung im Rahmen der Vereinten Nationen zum

Ausdruck gekommen, die sich besonders mit dem Status von Südwestafrika und mit der Apartheid im allgemeinen befaßten[20]. Die Zahl der Staaten, die noch bereit waren, in der Abstimmung für die These einzutreten, daß es sich um eine innenpolitische Angelegenheit handele, für die die Vereinten Nationen nicht zuständig seien, ist immer mehr zusammengeschmolzen, so daß zuletzt, im Jahre 1959, nur noch drei übrig waren (Großbritannien, Frankreich und Portugal). Der härteste Schlag für die Nationalisten war der Verlust der Commonwealth-Stimmen und schließlich auch der der britischen Regierung selbst. Auf die Rede über den „Wind des Umschwungs in ganz Afrika", die Premierminister *Macmillan* am 3. Februar 1960 in einer gemeinsamen Sitzung beider Häuser des Parlaments in Kapstadt gehalten hatte, folgte schon im Mai die Konferenz der Premierminister des Commonwealth (an der Außenminister Eric *Louw* an Stelle von Dr. *Verwoerd* teilnahm), auf der das Thema Apartheid zu erbitterten Kontroversen Anlaß gab und mit besonderer Heftigkeit durch den Premierminister von Malaya angegriffen wurde. Im gleichen Jahr noch wurde ein Wirtschaftsboykott südafrikanischer Waren zunächst inoffiziell, aber später mit Billigung der Commonwealth-Regierungen (mit Ausnahme von Ghana, das zu der Zeit der einzige selbständige schwarzafrikanische Staat im Commonwealth war) ausgerufen. Der Boykott und das gleichzeitige Abfließen ausländischer Investitionen aus Südafrika hat der Wirtschaft der Union zweifellos geschadet. Im Mai 1960 wurde eine Abordnung der *Federated Chamber of Industries* bei der Regierung vorstellig, um ihr warnend vor Augen zu führen, wie sehr die internationale Reaktion auf die Apartheidspolitik das Wohl des Landes beeinträchtigt. Die Regierung zählte weiterhin auf die Unterstützung Großbritanniens, selbst dann, wenn die Bindung zum Commonwealth zerschnitten werden sollte. Zweifellos verließ sie sich dabei auf die Rolle, die das gegen Sterling käufliche südafrikanische Gold für Großbritannien spielt, und auf die Bedeutung der britischen Investitionen in der Union. Aber die öffentliche Stimmung in Großbritannien ebenso wie in der übrigen Welt steigerte sich zu einer solchen Intensität, daß sie kaum durch Argumente des wirtschaftlichen Eigeninteresses zu beschwichtigen war.

Die Entstehung neuer Staaten im Schwarzen Afrika

Zur gleichen Zeit wandelte sich die Landkarte Afrikas[21] in immer schnellerem Tempo, und zwar in einer Weise, die den Hoffnungen der südafrikanischen Regierung zuwiderlief. Die Jahre 1959 und 1960 brachten die Unabhängigkeit für Togoland, Kamerun, Somalia und das Protektorat Somaliland, Kongo, Nigerien und eine Anzahl früher zur Französischen Gemeinschaft gehörender Länder. In allen übrigen britisch-afrikanischen Territorien wurden vorbereitende Schritte für die Unabhängigkeit getroffen, und zwar auch in den Gebieten, die eine ansässige weiße Bevölkerung mit ähnlichem Status, wenn auch nicht in der zahlenmäßigen Stärke wie in Südafrika haben. Ohne Ausnahme wies die eingeschlagene Richtung auf eine Entwicklung hin, in deren Verlauf man früher oder später mit einer gewählten schwarzen Mehrheit im Parlament rechnet. Selbst in Südrhodesien, dem der Union zunächst gelegenen und den Verhältnissen nach am ehesten vergleichbaren Land, führten die Unruhen des Sommer 1960 zu neuen Vorschlägen für eine zunehmende Beteiligung der Afrikaner an der staatlichen Verantwortung. Auch die drei *High Commission Territories* in Südafrika befinden sich

auf dem Wege zur Selbstregierung. In der Südafrikanischen Union hielt man diesen Tatsachen entgegen, daß die Entwicklung ja im Einklang stehe mit der Apartheidspolitik, ein Argument, das man theoretisch allenfalls rechtfertigen könnte. Aber in der Praxis verursachen die Fortschritte in der Entwicklung der Afrikaner außerhalb der Union der nationalistischen Regierung doch erhebliche Sorge und ein akutes Unbehagen.

Das Erwachen des Selbstbewußtseins der Bantu

Noch mehr Unbehagen und Sorge jedoch bereitet ihr das Erwachen des afrikanischen Selbstbewußtseins in der Union. Man hat lange geglaubt, die Bantu-Völker Südafrikas seien apathisch und unfähig zu organisierter Selbstbehauptung, wie man es auch von den griechischen Cyprioten vor 1955 angenommen hatte. Bei verschiedenen Gelegenheiten hatte es sporadische Ausbrüche von Unruhe und Gewalttätigkeit gegeben, so zum Beispiel schon im Jahre 1920, als die Polizei in einem einzigen Aufstand in Port Elizabeth 76 Afrikaner tötete. Aber bis vor kurzem war die einzige aktionsfähige Organisation der Afrikaner, der *African National Congress* (jetzt unter der Führerschaft des abgesetzten Häuptlings *Luthuli*), als Befürworter eines gemäßigten und gradweisen Kurses aufgetreten. Seit 1958 wird dem *African National Congress* seine maßgebende Rolle in der Meinungsbildung der Afrikaner streitig gemacht durch die extremistische Organisation des *Pan-Africanist Congress*, der nicht für die Integrierung der Afrikaner mit der weißen Bevölkerung in einer vielrassischen Nation, sondern für einen militanten, antiweißen Nationalismus eintritt. Da seine Politik dem Grundsatz der Segregation entspricht und ja auch selbst eine Art Apartheid vertritt, ergab sich die paradoxe Siuation, daß die nationalistische Regierung zunächst die Entstehung der Pan-Afrikanisten-Bewegung begrüßte. Aber eine so paradoxe Situation konnte nicht lange andauern. Zwischen den beiden afrikanischen Organisationen brach ein Wettstreit darüber aus, wer der Regierung gegenüber die feindseligste Haltung einnähme. Dieser Wettstreit erreichte seinen Höhepunkt im Februar 1960 mit den Unruhen in Sharpeville und anderen Orten, die als Protestkundgebungen gegen die Bestimmungen über das Tragen der Ausweisbücher nach dem Gesetz von 1952 begonnen hatten. Die Folge war, daß der Notstand verkündet und auf Grund eines in aller Eile promulgierten Gesetzes über ungesetzliche Organisationen (*Unlawful Organisations Act*) sowohl der *African National Congress* als auch der *Pan-Africanist Congress* zu illegalen Organisationen erklärt wurden. Wenige Tage, nachdem diese Maßnahmen ergriffen waren, wurde am 9. April ein Attentat auf Dr. *Verwoerd* (nicht durch einen Afrikaner) verübt. Verwoerd kam jedoch mit dem Leben davon.

Nach dem Attentat auf Dr. Verwoerd

Nach den an mehreren Stellen zugleich auftretenden Warnsignalen des Jahres 1960 hatten sich die Zukunftsaussichten für Südafrika so drastisch und unwiderruflich gewandelt, daß die Südafrikaner aller Rassen ebenso wie ihre ausländischen Kritiker vor die Notwendigkeit gestellt waren, sich von neuem zu überlegen, was zu tun sei. Die nationalistische Regierung war vor die Wahl gestellt, entweder im gleichen Tempo auf dem gleichen Kurs wie bisher weiterzugehen; oder ihr Tempo in dieser Richtung zu beschleunigen, oder aber sich in

eine andere Richtung abdrängen zu lassen. Nach einer Zeit verständlicher Verwirrung und Ungewißheit, die dem Attentat auf Dr. *Verwoerd* folgte, schien es, als ob die Regierung einfach ihren bisherigen Kurs fortsetzen wolle; aber vielleicht ergab auch die kurzfristige Perspektive ein falsches Bild. Realistisch gesehen dürfte es schwierig sein, den gleichen Kurs wie bisher in dem gleichen Tempo einzuhalten, denn dies setzt eine sehr lange Periode geordneten und stetigen Fortschritts voraus, ehe das Ziel erreicht werden könnte, und es schien jetzt nicht mehr wahrscheinlich, daß die Zeit dafür noch zur Verfügung stehen würde. Andererseits war es ziemlich unwahrscheinlich, daß sich die Regierung von ihrem Kurs ablenken lassen würde, denn jede Abweichung von der Apartheid könnte nur zur Integration führen, und die Integration, gleichgültig in welcher Form und in welchem Tempo sie kommen mag, wird von den Afrikaaner-Nationalisten einmütig als „rassischer Selbstmord“ betrachtet. Wie schon in dem Bericht der Tomlinson-Kommission 1955 dargelegt worden war, bestand auch jetzt noch die einzige Hoffnung der nationalistischen Politik darin, mit allen zur Verfügung stehenden Kräften und Mitteln die Verwirklichung der „getrennten Entwicklung“ zu betreiben, was unter den gegenwärtigen Bedingungen ein Programm wäre, das mit stark überhöhten Kosten durchgepeitscht werden müßte, und das mit ziemlicher Gewißheit zu einer Aufteilung des Unionsgebietes führen müßte, wobei man sich mit den unter den heutigen Verhältnissen noch zu erreichenden Bedingungen zufriedengeben müßte. Vor einem so drastischen Kurs schienen selbst der Mut und die Entschlossenheit von Dr. Verwoerd zu versagen.

Die Zukunft in den Händen der Afrikaner

Außerdem würde die wachsende Opposition von allen Seiten der Nationalist Party nicht die erforderliche Handlungsfreiheit lassen. Zur Opposition zählen auch die öffentliche Meinung unter Europäern im In- und Ausland, die Weltmeinung, die öffentliche Meinung der Afrikaner auf dem gesamten Kontinent. Die Wirkung der außerhalb der Union laut werdenden Opposition wird vermutlich nur ein zusätzliches, wenn auch kein geringes, Element darstellen, das das Gewicht der inländischen Opposition vergrößern hilft. Auch die europäische Opposition innerhalb der Union wird nicht entscheidend sein, selbst wenn sie so weit gehen sollte, die Regierung zu stürzen und an ihre Stelle wieder eine neue Koalition zu setzen und das Wort Apartheid aus dem politischen Wortschatz der Union auszumerzen. Die wirkliche Macht, die auf die Entwicklung Einfluß nehmen könnte, liegt jetzt in den Händen der Afrikaner, besonders der in der Union lebenden Bantu, die allerdings nicht ohne die moralische Unterstützung der übrigen afrikanischen Staaten zur Auswirkung kommen könnte. Die Bantu können bei der Ausübung dieser potentiell bereits vorhandenen Macht durch Gewalttätigkeiten oder auf gewaltlosem Wege vorgehen: zum Beispiel, indem sie sich in der Art Kriegführung versuchen, wie sie gegen die Franzosen in Algerien angewandt wird, oder indem sie durch Androhung von Massenstreiks und organisiertem passivem Widerstand einen Zusammenbruch der südafrikanischen Wirtschaft herbeiführen. Der erstgenannte Kurs würde wahrscheinlich für die Afrikaner ebenso katastrophale Folgen haben wie für die Europäer. Es ist sogar bekannt, daß einige Nationalisten auf eine solche Entwicklung vorbereitet sind und sie begrüßen würden als die beste Gelegenheit, die Opposition mit totaler Wirksamkeit auf eine Generation oder länger unschädlich zu machen.

Die zweite Möglichkeit erscheint vom Standpunkt der Afrikaner gesehen aussichtsreicher. Die Tatsache, daß seit den tragischen Ereignissen aus dem Frühjahr 1960 keine neue Initiative in dieser oder irgendeiner anderen Richtung von seiten der Afrikaner unternommen worden ist, läßt sich vermutlich damit erklären, daß ihre derzeitigen Führer im Rahmen des Notstandsgesetzes gefangengehalten werden. Aber auch dieses Hindernis wird eines Tages nicht mehr wirksam sein.

Eine Lösung des südafrikanischen Problems, wenn man das Wort Lösung nach seiner üblichen Bedeutung als eine für alle Parteien aus Vernunftgründen annehmbare Regelung versteht, ist also nicht in Sicht. Ein afrikaans sprechender Journalist[22] hat das Problem kürzlich beschrieben als einen Konflikt zwischen einer „unwiderstehlichen Kraft" (der afrikanischen Bevölkerung) und einem „unbeweglichen Objekt" (dem europäischen Nationalismus). Danach muß es scheinen, daß die Methode, „diese beiden nicht aufeinanderprallen zu lassen" (Apartheid) — so befriedigend sie noch vor einem Jahrhundert gewesen sein mag —, jetzt keine Lösungsmöglichkeit mehr bietet, schon allein aus dem Grunde, weil es das Hauptstreben der „unwiderstehlichen Kraft" ist, sich mit dem „unbeweglichen Objekt" zu vereinigen. Ueber kurz oder lang werden die afrikanischen Bestrebungen sicherlich die Oberhand gewinnen, „allmählich oder plötzlich, mit friedlichen Mitteln oder mit Gewalt", um die Worte des Berichts der Tomlinson-Kommission zu zitieren. Die einzigen Alternativen, die man bis jetzt gefunden hat, scheinen der Gedanke an eine Umsiedlungsaktion von noch viel einschneidenderer Art als es der Große Treck von 1836 war oder einer Aufteilungsaktion zu sein, deren Bedingungen für den Europäer so ungünstig wären, daß sie dem „nationalen Selbstmord" gleichkäme, der doch gerade durch die Apartheid vermieden werden sollte. In jedem Fall müßte das „unbewegliche Objekt" seine Unbeweglichkeit aufgeben.

ANMERKUNGEN

1) *Keppel-Jones*, A.: South Africa. London: Hutchinson 1949. S. 201.

2) Tomlinson Commission Report (U. G. 61/1955), S. 13.

3) S. *Pienaar* in: South Africa: Two Views of Separate Development. Oxford 1960. S. 8.

4) The Black Man's Place in South Africa. Kapstadt 1922. S. 130.

5) The History of Native Policy in South Africa. Kapstadt 1924. S. 319.

6) *Grobler*, J. H.: Africa's Destiny. Johannesburg 1958.

7) *Keppel-Jones*, a. a. O. S. 201.

8) Zitiert in: Lord *Hailey:* An African Survey, Revised. Oxford 1957. S. 163.

9) Summary of the Report of the Commission for the Socio-Economic Development of the Bantu Areas within the Union of South Africa (U. G. 61/1955).

10) Tomlinson Commission Report, S. 13.

11) Ebenda, S. 106.

12) Ebenda, S. 106.

13) Ebenda, S. 111.

14) Ebenda, S. 106.

15) Ebenda, S. 181.

16) Ebenda, S. 136.

17) Ebenda, S. 193.

18) Ebenda, S. 67.

19) Der am 4. Oktober 1960 abgehaltene Volksentscheid der weißen Bevölkerung ergab eine Mehrheit für die Republik.

20) Vgl. hierzu auch den Beitrag von J. W. *Brügel:* „Der Konflikt zwischen Völkerrecht und Rassenpolitik. Südafrika und die Vereinten Nationen" in EA 14/1956, S. 9021 bis 9028.

21) Vgl. hierzu die Karte „Afrika im 20. Jahrhundert" (Stand vom 1. April 1960) in EA 10/1960, S. 316.

22) S. *Pienaar* in: South Africa: Two Views of Separate Development. Oxford 1960. S. 5.

Meere und Kontinente in der Weltpolitik der Gegenwart

Im letzten Jahrzehnt haben sich die technischen Voraussetzungen der Seemacht durch Entwicklungen verändert, deren geschichtliche Bedeutung noch kaum in das politische Bewußtsein unserer Zeit eingedrungen ist. Zu Beginn der fünfziger Jahre gab es noch keine Schiffe mit Kernenergieantrieb. Heute sind von den Vereinigten Staaten, wie Präsident *Eisenhower* am 12. Januar 1961 in seiner „State of the Union" Botschaft feststellte, 49 atomangetriebene Einheiten in Auftrag gegeben worden. Davon stehen 14 schon im Dienst, darunter auch 3 der revolutionären „Polaris-Unterseeboote". Atom-U-Boote haben unter Wasser den Nordpol gekreuzt und die Erde umschifft. Die Sowjetunion bemüht sich, auch in diesem Bereich den Vorsprung der Vereinigten Staaten aufzuholen. Dies sind nur die auffälligsten Symptome einer Umwälzung der Seekriegführung, die uns neugierig machen sollten, mehr zu erfahren. Unter diesem Gesichtspunkt sind die folgenden drei Beiträge zusammengestellt worden. Der Beitrag von Wilhelm *Treue,* der auf dem dritten Teil einer Sendereihe des Verfassers im Westdeutschen Rundfunk (UKW II) am 10. September 1960 „Die Herren der Ozeane" beruht, behandelt die Wandlungen der Bedeutung der Weltmeere in ihrem historischen Zusammenhang. Die strategischen Erwägungen des schwedischen Admirals *Biörklund* und des sowjetischen Marschalls *Jeremenko* beleuchten die heutige Situation aus den Perspektiven von West und Ost. *Co.*

Atlantik und Pazifik im Widerstreit

Von Wilhelm Treue

ATLANTISCHE GEMEINSCHAFT UND PAZIFISCHE WEITE

Der Atlantik ist von den Angehörigen weißer Völker zuerst befahren und erschlossen, seine Umrandung von Weißen beherrscht, die Länder dahinter sind von Weißen friedlich oder unter Kämpfen besetzt und regiert worden. Seit den Jahrzehnten *Heinrichs des Seefahrers* hat sich daran bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts nichts geändert. Die Entdecker, Eroberer, Erschließer und Beherrscher haben gewechselt: den Vorrang besaßen zunächst Romanen und Katholiken mit starker mittelmeerischer, antiker und mittelalterlicher Tradition in Gesellschaft, Lebensauffassung und Wirtschaftsform. An ihre Stelle sind nach 1588 vorwiegend Germanen und Protestanten getreten, die viel stärker zum Modernismus neigten — ja, die nicht zuletzt an die Spitze gelangten, weil die feudalsoziale Ueberlieferung der Iberischen Halbinsel sich für die Auseinandersetzung mit überseeischen Völkern und Lebensbedingungen ebenso wenig geeignet erwies wie für die Aufrechterhaltung der Führung innerhalb Europas. Aber dieser gewissermaßen

Dr. phil. Wilhelm *Treue,* ordentlicher Professor für Geschichte und Direktor des Historischen Seminars an der Abteilung für Geisteswissenschaften der Technischen Hochschule Hannover. Gleichzeitig Lehrtätigkeit über Wirtschaftsgeschichte an der Universität Göttingen, Mitglied des Forschungsausschusses der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn.

interne Wechsel der Führung änderte doch nichts daran, daß die Weißen, die Abendländer, die Beherrscher des atlantischen Raumes blieben. Der Atlantik ist seit *Heinrich dem Seefahrer* und *Columbus* bis auf den heutigen Tag ein abendländisches Meer geblieben — nachdem er vor dieser Zeit die Völker nur getrennt und nicht verbunden hatte. Wenn also um 1450 bis 1500 sozusagen die Geschichte des Atlantik begann, so hat sie seitdem keinen radikalen Bruch in der Entwicklung erlebt, sondern nur Verschiebungen in der Führung bis hin zur politisch-militärischen Gemeinschaft der Völker am nördlichen Atlantik zum Schutz der Werte, auf denen seit Jahrhunderten ihre Existenz beruht und die gemeinsam zu hüten, zu pflegen und als Lebensmitte zu behaupten heute ihre Aufgabe ist.

Ganz anders verlief die Geschichte des Pazifik. Als die Europäer in den Indischen Ozean eindrangen, den viele Geographen nur als ein riesiges Nebenmeer des Pazifik ansehen — wie die Nordsee als ein solches des Atlantik —, da gab es dort eine beherrschende Seemacht: die islamischen Araber. Perser, Inder und Chinesen lebten in einer kulturellen Ueberlieferung und blickten auf eine Geschichte zurück, die wohl anders war als die der Abendländer, aber weder jünger noch schwächer an großen Leistungen. Sie waren keine Christen, aber sie lebten in religiösen Ueberzeugungen, die viele Millionen Menschen zusammenschlossen und bedeutende ethische Werte zum Inhalt hatten.

Von vornherein konnten also die Europäer viele Völker an den Umrandungen des Pazifik und auf seinen unzähligen Inseln bei weitem nicht so sehr beherrschen, nicht in dem Maße europäisch kolonisieren, erziehen und ausbilden, missionieren und modernisieren, wie das bei dem sehr viel kleineren Atlantik möglich war. Auch ist der Raum, den der Indische und der Pazifische Ozean zusammen einnehmen, so riesig — er umfaßt die Hälfte der Erdoberfläche —, daß eine Herrschaft in ihm und auf seiner Umrandung einer einzelnen Macht, eine abendländische Durchdringung und Assimilierung, die den Ergebnissen im und am Atlantik vergleichbar wären, praktisch unmöglich bleiben mußte. Man bedenke, daß der Kontinent Australien neun Millionen Quadratkilometer groß ist, der Pazifik aber 254 Millionen Quadratkilometer, so daß beispielsweise Europa fünfundzwanzigmal in ihm Platz hätte.

DER WANDEL IN DER EUROPÄISCHEN VORHERRSCHAFT IM INDISCHEN UND PAZIFISCHEN OZEAN

Daß an die Stelle der Spanier und Portugiesen auch im Indischen und Pazifischen Ozean seit der Wende vom 16. und 17. Jahrhundert Briten und Niederländer traten, bedeutete in diesem Raum so wenig einen wirklichen Bruch wie im atlantischen: in beiden Fällen waren es Europäer, Abendländer, Christen, Weiße, die nach Macht und Herrschaft strebten und diese an strategisch und wirtschaftlich wichtigen Schlüsselpositionen erlangten und ausbauten. Bis etwa zum Beginn des Zeitabschnitts, den man historisch als das Zeitalter des Imperialismus bezeichnet, schien also, wenngleich in abgeschwächter Form, hier ein ähnliches System von Vorherrschaft und Nachordnung, wenn nicht Unterordnung für die Dauer zu existieren wie im Atlantik. Und hier wie dort schien Großbritannien unbestritten die Vormacht zu bilden, der man sich allerseits ziemlich willig unterordnete. Dann aber traten zwei Ereignisse oder Ereigniskomplexe ein, die diesen Zustand

zerschlugen und an die Stelle der Herrschaftsstatik eine äußerst vielschichtige, überaus kräftige und für das Abendland existenzgefährdende Dynamik setzten. *Magellan* hatte einst 110 Tage lang in den von ihm erstmals befahrenen Seeräumen ganz ruhiges Wetter erlebt — ein Wunder im Vergleich zum Atlantik — und sie daher das friedliche Meer (mare pacifico) genannt. Auch politisch schien diese Bezeichnung jahrhundertelang im großen und ganzen berechtigt. Nun aber wurde dieser Ozean weltpolitisch zum Meer der Unruhe und des Unfriedens.

Der erste Komplex betraf zunächst die Abendländer, Europäer und Amerikaner, selbst. Nachdem Frankreich 1870/71 in Europa geschlagen worden war und seine Staatsstruktur geändert hatte, suchte es sein Selbstbewußtsein zurückzugewinnen und Beweise der Fortdauer seiner Großmachtstellung zu geben, indem es unerwartet, aber bald von *Bismarck* gefördert, eine neue kolonialpolitische Aktivität zeigte. 1882 besetzten die Franzosen Tonking und Annam, 1890 auch Tahiti und Teile von Siam. So lebhaft waren sie mit dieser kolonialen Expansion und der Penetration in Nordafrika beschäftigt, daß sie es politisch kurzsichtig ablehnten, im Jahre 1882 gemeinsam mit Großbritannien Aegypten zu besetzen und den Suezkanal unter europäische Kontrolle zu bringen.

Zwei Jahre später begann dann, eher gegen *Bismarcks* Neigung, die deutsche Kolonialpolitik. Uns interessiert im Augenblick weniger die deutsche Erwerbung von Schutzgebieten auf dem afrikanischen Kontinent als vielmehr die in den achtziger und neunziger Jahren durchgeführte Besetzung und Erwerbung des Bismarck-Archipels, der Marschall-Inseln, der Karolinen, Marianen und Palau-Inseln, von Teilen Neuguineas und der Samoa-Inseln. Damit traten für alle Welt überraschend zwei europäische Großmächte im pazifischen Raum auf, die zwar keineswegs danach strebten, England seine Vormachtstellung streitig zu machen, die aber doch einfach durch ihre Existenz und Aktivität die alte Ordnung außer Kraft setzten. England mußte sich zu Kolonialverträgen mit diesen Mächten verstehen, die Herrschafts- und Einflußgebiete abgrenzten und damit seine eigene Alleinherrschaft im Pazifik, seine Kontrollstellung beendeten. Gewiß: auch die französischen und deutschen Kolonisatoren waren Europäer, Weiße und Christen. Aber viele Asiaten hatten ein feines Empfinden dafür, daß es in Europa Rivalitäten mit Auswirkungen in den Pazifik, ja, daß es im Pazifik Rivalitäten der Europäer untereinander gab oder geben konnte, die weder im Atlantik noch in der Nordsee, noch auf dem europäischen Kontinent bestanden. Daß Deutschland 1890 Helgoland gegen Ansprüche in Afrika eintauschte und damit die strategisch wichtigste Insel im eigenen schmalen Küstenseeraum gewann, mochte für die politischen und militärischen Verhältnisse in Europa bedeutungsvoll sein — aber schon für die Machtverhältnisse im Atlantik war es bedeutungslos, und weltpolitisch viel wichtiger waren jene Veränderungen im Pazifik.

Noch viel bedeutsamer aber war ein anderer Teil dieses Ereigniskomplexes. Seit ihrer Gründung hatten die Vereinigten Staaten als das Land der unbegrenzten Möglichkeiten gegolten, und vollends in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Nordamerikanern selbst, als sie begannen, ihren Kontinent zu erforschen, zu erschließen und mit Straßen und Eisenbahnen zu überziehen. Sie hatten in der Ueberzeugung gelebt, daß ihnen praktisch unendlicher Raum zur Verfügung stünde — ganz anders als in dem kleinen, übervölkerten Europa. Doch in der

zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schoben sie die Grenze zwischen dem besiedelten, bewirtschafteten Land und der Wildnis immer weiter und immer schneller nach Osten, bis 1890 die Grenze mit der pazifischen Küste zusammenfiel. Die Amerikaner waren damit einerseits ein Volk wie jedes europäische: ein Volk, das territorial seine Grenzen gefunden hatte — wenngleich es sie noch keineswegs bis zum letzten Quadratkilometer ausfüllte —, und sie waren andererseits ein Volk, das zwischen den beiden großen Meeren der Weltgeschichte und Weltpolitik saß, in die Probleme beider Ozeane hineingezogen und an der Entwicklung beider aufs äußerste interessiert.

DIE AMERIKANER UND DIE OZEANE

Es war gewiß nur äußerlich und oberflächlich ein Zufall, daß im Jahre vor dem offiziellen Aufhören der „frontier", der Grenze, der nordamerikanische Marineoffizier A. T. *Mahan* ein zweibändiges Werk über den Einfluß der Seemacht auf die Geschichte geschrieben hatte[1]. Diese ebenso kenntnisreiche, historisch wie politisch anregende Studie begann mit den Sätzen: „Der Zweck dieses Werkes ist eine Untersuchung der allgemeinen Geschichte Europas und Amerikas mit besonderer Bezugnahme auf die Einwirkung der Seemacht auf den Verlauf dieser Geschichte. Die Geschichtsschreiber waren im allgemeinen nicht mit den Verhältnissen der See vertraut, da sie sich für dieselbe weder besonders interessierten noch sie genauer kannten. Und so wurde der tiefe, entscheidende Einfluß maritimer Stärke auf große Unternehmungen fortdauernd übersehen . . . Leicht ist es, ganz allgemein zu sagen, daß die Seefahrt und die Beherrschung der See ein bedeutender Faktor in der Weltgeschichte seien und gewesen seien, mühsamer dagegen, ihre wahre Tragweite in einem besonderen Falle zu erforschen und nachzuweisen." *Mahan* war ein Praktiker: die Geschichte wurde vor seinen Augen und in seinen Büchern zur Lehrmeisterin für die Gegenwart und Zukunft. Die Beherrschung der Meere, die Seeherrschaft, so schrieb er, besäße auch in künftigen Jahrzehnten und Jahrhunderten die größte Bedeutung für die politische Entwicklung.

Gerade in den Jahren nun, in denen *Mahan* seine Bücher schrieb und diese viel gelesen und diskutiert wurden, begannen die Amerikaner, von der Ost- wie von der Westküste ihres Kontinents aus sich immer stärker für die Weltmeere zu interessieren. In den Jahren 1892/93 erlebten sie den berüchtigten Panamaskandal, das heißt die Spekulation und den Betrug größten Stils um den Bau eines Kanals, der Atlantik und Pazifik miteinander verbinden und in der engsten Machtsphäre der Vereinigten Staaten liegen sollte. Die erste Lehre, die sie gewissermaßen aus *Mahans* Büchern und *Lesseps* Debakel zogen, bestand darin, daß sie fortan den Bau des großen Kanals in die eigenen Hände nehmen mußten — und unter den eigenen militärischen Schutz. Der Kanal mochte allen Nationen zur Verfügung stehen — beherrschen aber wollten ihn die Amerikaner selbst, genauso, wie die Briten den anderen weltpolitisch und weltwirtschaftlich wichtigen Kanal in Aegypten beherrschten. Als der Panamakanal dann nach vielen Mühen und Enttäuschungen 1914 fertiggestellt wurde und in Betrieb genommen

[1]) A. T. *Mahan*, „Der Einfluß der Seemacht auf die Geschichte". Deutsche Uebersetzung, Berlin 1896, Vorrede S. 1.

werden konnte, verdoppelte er gewissermaßen mit einem Schlage den Wert der nordamerikanischen Kriegsflotte: innerhalb kürzester Zeit konnten die Geschwader von dem einen Weltmeer in das andere verlegt werden — genauso, wie *Colbert* es im 17. Jahrhundert mit dem Canal du Midi vom Mittelmeer zur Biskaya geplant hatte, und genauso, wie Deutschland es seit dem Jahre 1905 mit seinem Kaiser-Wilhelm-Kanal zwischen Ost- und Nordsee möglich war.

Aber nicht allein Kanäle können Meere miteinander verbinden und Kontinente gewissermaßen durchstechen. Während die Vereinigten Staaten ihren Panamakanal erhielten, bauten die Russen seit 1891 die Transsibirische Bahn. Zwar reichte sie an dem einen Ende nicht unmittelbar an den Atlantik, wohin seit *Peter dem Großen* das politische Streben der Zaren zielte, wohl aber machte sie an ihrem anderen Ende Rußland zu einer pazifischen Macht. Das mochte im Augenblick mehr kartographische als politische Bedeutung gehabt haben. Aber schon die nächsten Jahre, insbesondere der russisch-japanische Krieg von 1904/05, sollten zeigen, daß es Rußland mit seiner Expansion nach Osten zum Pazifik so ernst war wie den Vereinigten Staaten mit der ihren nach Westen zum gleichen Ozean. Hier dehnten sich die beiden Supergroßmächte der Zukunft einander entgegen aus — mochten sie einstweilen auch noch auf der gleichen kulturellen, religiösen und wirtschaftlichen Basis stehen.

Doch bevor der transkontinentale Kanal in Amerika und die transkontinentale Bahn in Asien fertiggestellt waren und dem Verkehr übergeben wurden, erhielt ein anderes Ereignis allergrößte Bedeutung für die Politik im Atlantik und Pazifik. Kaum hatten die Vereinigten Staaten im Jahre 1897 die Gruppe der Hawaii-Inseln annektiert, deren Besitz über die Vorherrschaft im östlichen Teil des Stillen Ozeans entscheidet, da brach ein Jahr später der spanisch-amerikanische Krieg aus, der nach verhältnismäßig kurzen Kämpfen den Vereinigten Staaten im Pazifik Guam und die Philippinen, das heißt alten spanischen Kolonialbesitz, einbrachte. Der Handelshafen Honululu mit dem Kriegshafen Pearl Harbor und der Stützpunkt Guam aber teilen die 9500 Seemeilen lange Strecke von Panama nach Manila in drei Abschnitte von etwa 4700, 3300 und 1500 Seemeilen auf. Hier gerieten also innerhalb von zwei Jahren militärisch-wirtschaftliche Basen in den Besitz der Vereinigten Staaten, die für die Herrschaft im Pazifik allergrößte Bedeutung hatten; es waren Stützpunkte, die gewiß nicht weniger wichtig waren als die britischen oder als es im 16. Jahrhundert Goa für die Portugiesen und im 17. Jahrhundert Batavia für die Niederländer gewesen waren.

Die Gewinne, welche die Vereinigten Staaten in Westindien aus dem Sieg über Spanien zogen, insbesondere der Einfluß auf Kuba, mochten wirtschaftlich sofort sehr groß sein und zur Sicherung des Panamakanals in Zukunft strategisch höchst wichtig werden — Hawaii aber, Guam und die Philippinen erhielten sofort größte weltpolitische Bedeutung. Denn mit einem Schlage waren die Vereinigten Staaten, die sich mehr als ein Jahrhundert lang auf ihren Kontinent beschränkt und ihn allmählich erschlossen hatten, auf die Weltmeere geraten: sie waren Weltmacht nicht allein in wirtschaftlicher, sondern auch in politisch-militärischer Hinsicht, sie waren neben den Franzosen und den Deutschen, ja, in Wirklichkeit weit über sie hinaus zu einer maritimen Konkurrenzmacht für Großbritannien

geworden. Der Einfluß dieser neuen Seemacht auf die Geschichte sollte sehr bald größte Bedeutung erhalten — weit mehr als das britisch-japanische Bündnis von 1912 oder die wenigen Kreuzer und Kanonenboote Frankreichs und Deutschlands in diesem Riesenmeer. Hier war nun am Ende des 19. Jahrhunderts die Seemacht im Pazifik erschienen, die im 20. Jahrhundert das Abendland in diesem Gebiet vertreten und verteidigen sollte gegen das erwachende und seiner Möglichkeiten sich bewußt werdende Asien.

JAHRHUNDERTWENDE UND WELTPOLITISCHE WENDE

Der deutsche historisch-politische Schriftsteller Graf *Yorck von Wartenburg*, der wie *Mahan* einer militärischen Tradition entstammte und auch wie jener die Geschichte in erster Linie als Kriegsgeschichte und deren Darstellung als Lehrbuch für die Zukunft betrachtete, schloß 1897, also inmitten der großen politischen Wandlungen in den Vereinigten Staaten, seine großartige „Weltgeschichte in Umrissen" mit den Sätzen[2]:

„So stehen wir an der Schwelle des 20. Jahrhunderts vor einer Periode, in welcher Weltmächte sich ausbilden und sich miteinander auseinandersetzen werden. Und fernere Jahrhunderte werden dann die Geschichte des Zusammenschlusses und der Einigung der atlantischen, der christlichen Welt sehen, bis dann schließlich die Weltgeschichte die Geschichte der Auseinandersetzung dieser und der pazifischen Welt werden wird."

Genauso — nur schneller, als *Yorck von Wartenburg* glaubte — sollte die Entwicklung verlaufen, genauso sollte der Eroberung, Erschließung und Beherrschung der beiden großen Weltmeere, der Zusammenfassung der Welt durch die Abendländer von den Meeren aus das Zerbrechen dieser Einheit und das Gegeneinander der beiden Teile schon im zwanzigsten Jahrhundert folgen.

Es mochte gerade im Wendejahr 1900 so erscheinen, als ob der Boxeraufstand in China den Anfang dieser pazifisch-atlantischen Auseinandersetzung bildete. Doch zeigte sich sehr schnell, daß hier in erster Linie innerchinesische Probleme zur Lösung drängten und die europäischen Mächte inzwischen die Schwäche Chinas, die auch durch den chinesisch-japanischen Konflikt von 1895 verursacht war, zur Besetzung weiterer Stützpunkte ausnutzen konnten: England nahm Weiheiwei, Rußland Port Arthur und Deutschland Kiautschau.

Wichtiger war, daß in den gleichen Jahren Australien den Dominion-Status und damit innerhalb des britischen Reiches sowohl eine angesehenere als auch eine selbständigere Stellung erreichte. Die Bürger dieses Dominions hatten sich von jeher als die äußersten Grenzbewohner der britisch-abendländischen Kultur empfunden. Dieses Gefühl verstärkte sich seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Mochte *Wilhelms II.* Wort von der Gelben Gefahr, das er im Zusammenhang mit dem Boxeraufstand formulierte, politisch unklug sein und bei den rivalisierenden Mächten gegen Deutschland wirken — in Australien empfand man auf eine sehr realistische Art ähnlich, um so mehr, je lebhafter der Expansionsdruck der chinesischen und japanischen Völker sich in der Form einer ständig wachsenden Aus-

[2]) Maximilian Graf *Yorck von Wartenburg*, „Weltgeschichte in Umrissen". Neue Ausgabe Frankfurt 1934, S. 415.

wanderung bemerkbar machte. Hier trat offensichtlich eine neue Waffe bei der Auseinandersetzung in Erscheinung: die Masse Mensch mochte auf die Dauer durchaus den britischen und amerikanischen Schiffsgeschützen überlegen sein, indem sie auf die friedlichste Weise immer weitere Teile des pazifischen Inselraumes besiedelte und dessen Ureinwohner verdrängte, die ohnehin bei der Begegnung mit europäischen Zivilisationskrankheiten und -errungenschaften schwere Verluste erlitten. Mit Japan seit 1902 locker, seit 1905 fester verbündet, konnte Großbritannien gegen die politische Bevölkerungsverschiebung wenig unternehmen — genauso wie es 1905 den Sieg des japanischen Bundesgenossen über den europäischen Kulturgenossen hinnehmen mußte. In den Vereinigten Staaten dagegen sah man nicht allein die wachsende Einwanderung von Ostasien höchst ungern, sondern fand auch bereits vor ihrer offiziellen gesetzlichen Einschränkung manche Mittel und Wege, sie zu erschweren.

Die einzige abendländische Großmacht, die an allen diesen Problemen — sie mochten atlantisch oder pazifisch sein — völlig unbeteiligt war und bis zu ihrem Untergang immer blieb, war Oesterreich-Ungarn. Als Vielvölkerstaat, der schließlich auch ohne Weltkrieg wahrscheinlich an seinen inneren Schwierigkeiten zerbrochen wäre, war die Habsburger Monarchie eine reine Kontinentalmacht mit ausschließlich kontinentaleuropäischen Interessen — abgesehen von ihrer allein gegen Italien gerichteten Kriegsflotte in der Adria.

DER PAZIFIK NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

In dieser Kräfteverteilung ging man in den Ersten Weltkrieg. Als er beendet war, hatte die weltpolitisch nicht sehr bedeutende deutsche Seemacht aufgehört zu bestehen, war der Sieg der Westmächte in Europa in erster Linie den Vereinigten Staaten zu verdanken, die durch den Einsatz ihrer Menschen, ihres Materials und ihres Geldes neben, wenn nicht vor England die große Atlantikmacht geworden waren. Im pazifischen Raum gehörte Japan, die allgemein anerkannte führende asiatische Großmacht, zu den Siegermächten. Indische Truppen und Arbeiter hatten sich an der Front in Frankreich ausgezeichnet, indische Fabriken wichtige Erzeugnisse für den Sieg zur Verfügung gestellt. Dieser Anteil asiatischer Mächte am Siege der einen abendländischen Koalition über eine andere fiel weit wirksamer ins Auge als der Ruhm, den australische Regimenter sich in Frankreich unter schweren Verlusten erkämpft hatten. Und auch die afrikanischen Neger sollten nie wieder vergessen, daß im Schwarzen Kontinent beim Kampf von Weißen gegen Weiße um farbige Bundesgenossen geworben worden war. So war also 1918 der Atlantik nach wie vor ein abendländisches Meer — aber an mehr als an einer Stelle der Umrandung des Pazifik war der Grund gelegt für das Aufbegehren gegen den traditionellen Führungs- und Herrschaftsanspruch der Abendländer. Der Pazifik wurde ein umstrittenes Weltmeer.

Das zeigte sich am deutlichsten auf den Londoner Flottenkonferenzen der Jahre 1922 und 1929, als das Verhältnis der Flottenstärken Englands, Amerikas und Japans auf 5:5:3 festgesetzt wurde, dann aber auf Vorschlag der Japaner auf das Verhältnis 5:5:5 verändert werden sollte. Zwar garantierte gleichzeitig 1922 ein Pazifikabkommen zwischen den Vereinigten Staaten, England, Japan

und Frankreich den Besitzstand im Pazifik, während das englisch-japanische Bündnis von 1902/05 aufgehoben wurde. Aber gerade der Umstand, daß etwas garantiert werden mußte, zeigt deutlich genug, wie hier überlieferte Verhältnisse angegriffen und verändert werden sollten — und zwar von den asiatischen Mächten. Ein anderes Wahrzeichen für die Veränderungen in bezug auf die Stellung der Weißen in der Welt boten die Konferenzen Englands mit Vertretern seiner Besitzungen und Kolonien. 1887 hatte anläßlich des fünfzigjährigen Regierungsjubiläums der Königin *Victoria* zum ersten Male eine Kolonialkonferenz stattgefunden. Zwanzig Jahre später nannte man diese Zusammenkunft bereits Reichskonferenz, und den Vorsitz führte nicht mehr der Kolonialminister, sondern der Ministerpräsident. Da der Erste Weltkrieg das Verhältnis des Mutterlandes zu den abhängigen Gebieten grundlegend änderte, mußte man sich 1921, 1923 und vor allem 1926 um eine allerseits befriedigende Formulierung der Verhältnisse, Abhängigkeiten und Zusammengehörigkeiten bemühen, die schließlich 1930 im Statut von Westminster gefunden wurde.

Längst war an die Stelle des Begriffes Britisches Imperium oder Reich mit seinem von der Antike und dem Mittelalter her geprägten Inhalt bezeichnenderweise der Begriff Commonwealth oder Gemeinschaft getreten: Hier wurde nicht mehr vom Mutterland aus beherrscht und regiert, sondern es wurde die demokratische Gemeinschaft betont — eine Vorstufe, wie wir heute deutlich sehen, zur vollen Verselbständigung nicht weniger ihrer Mitglieder nach dem Zweiten Weltkriege, und damit letzten Endes allem Widerspruch und Abstreiten zum Trotz eben doch eine Schwächung Englands.

Aber auch die technische Entwicklung betonte den Unterschied der Verhältnisse in Atlantik und Pazifik. Als 1924 der erste Atlantikflug gelang, konnte man für die nahe Zukunft voraussagen, daß der Luftverkehr die Völker am Atlantik dichter zueinanderführen, daß er sie miteinander verbinden werde. Bei den riesigen Entfernungen des pazifischen Raumes war an eine ähnliche Auswirkung von Luftschiff oder Flugzeug einstweilen nicht zu denken — ganz abgesehen davon, daß es auch in keinem Teil des Pazifik ein so starkes Bedürfnis nach einer Intensität der Verbindungen und Beziehungen gab, die etwa mit den britisch-nordamerikanischen verglichen werden konnten. Vielmehr war dort nach dem Ersten Weltkrieg eine sehr lebhafte Rivalität Japans mit China entstanden. Während der Zeit der wirtschaftlichen Depression seit 1929, als die abendländischen Großmächte mit inneren wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten beschäftigt waren, unterwarf Japan die Mandschurei und propagierte eine vollkommene Neuordnung ganz Ostasiens unter der wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Führung Japans, was nichts anderes bedeutete als eine großangelegte maritime Expansion und einen rücksichtslosen kolonialen Imperialismus, wofür man sich das England des 19. Jahrhunderts als Vorbild nahm. An die Stelle der Pax Britannica sollte im Pazifik für das sogenannte Größere Ostasien eine Pax Japonica, ein japanisches Herrschaftssystem treten, an die Stelle des Dollar-Imperialismus unter Abgehen vom Goldstandard und radikaler Exportsteigerung zu Dumpingpreisen ein Yen-Imperialismus — kurz, der Vorrang der Weißen im Pazifik verdrängt werden durch die Herrschaft der Japaner mit ihrem übersteigerten Sendungsbewußtsein. Es war nur logisch, daß Japan bei solchen Auffassungen 1933 aus dem Völkerbund austrat, der, gleichgültig ob stark oder schwach,

arbeitsfähig oder nicht, im Grunde ein Bund der abendländischen Staaten war, und 1936 die Flottenkonferenz in London verließ. Da Japan dort nicht die Flottengleichheit mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien gewährt wurde, löste es sich trotzig und zielbewußt aus jeder Bindung und begann mit einer nur durch die eigenen Mittel begrenzten Aufrüstung. Um die gleiche Zeit führte der Antikominternpakt Deutschlands mit Japan in die Auseinandersetzung der pazifischen mit den atlantischen Mächten; genauer gesagt, der Pakt schuf über *Hitlers* Europapolitik hinaus weltpolitisch die Möglichkeit, daß das sogenannte „Dritte Reich" den atlantischen Großmächten in den Rücken fiel, sobald die japanischen Expansionisten dies wünschten: der Rassenfanatiker *Hitler* ließ durch seine sogenannten Rassenforscher überall verbreiten, daß die japanische Rasse im pazifischen Raum ebenso wertvoll und führungsberechtigt sei wie die germanische im Abendland und daß die japanische Auffassung vom Heldentum der deutschen entspreche — kurz, daß hier also zunächst in der Wendung gegen den Weltbolschewismus, dann aber überhaupt gegen jedermann ein Bündnis der beiden künftigen Weltmächte zustande gekommen sei.

ATLANTIK UND PAZIFIK IM ZWEITEN WELTKRIEG

So gab es denn im Pazifik bereits seit 1937 eine kriegsähnliche Auseinandersetzung der Abendländer mit den Japanern, die dann 1941 in den Weltkrieg überging. Während im Zweiten Weltkrieg die Herrschaft des Abendlandes im atlantischen Raum, ja, im Grunde selbst die Vorherrschaft der Anglo-Amerikaner in ihm niemals ernsthaft gefährdet war, lagen im Pazifik die Verhältnisse ganz anders. Dort begann der Krieg mit dem Ueberfall auf Pearl Harbor, was nicht mit einem Luftangriff auf Warschau oder Rotterdam zu vergleichen war: die Japaner konnten dadurch in der ersten Phase des Krieges weite Kolonial- und Einflußgebiete der Briten, Amerikaner, Niederländer, Portugiesen und Franzosen — kurz, der Weißen überrennen, ausbeuten und provisorisch in das japanische Reich eingliedern. Der Pazifik schien japanisch, Japan die Vormacht im größten Weltmeer und der gefährlichste Gegner für die atlantischen Mächte zu werden. Und anders als in Europa, wo man von der britischen Küste aus nach Frankreich und damit zum Angriff gegen *Hitler* selbst übersetzen konnte, bedurfte es im Pazifik jahrelanger ausgedehnter und überaus blutiger Rückeroberungen von verlorenen Inselpositionen, bevor an einen direkten Angriff auf Japan überhaupt gedacht werden konnte. Das bedeutete neben vielem anderen: der Krieg überzog den pazifischen Raum zweimal und erweckte seine Völker zu Selbstbewußtsein, Unabhängigkeitsverlangen und Fremdenfeindschaft, die sich in erster Linie gegen die Weißen als die alten Kolonialherren richtete.

Im atlantischen Raum wurden 1945 die alten Machtverhältnisse wieder hergestellt, und einige Jahre später entstand in der NATO ein Bündnisblock, wie er früher niemals nötig gewesen war. Im Pazifik dagegen trennten sich zahlreiche Staaten von ihren früheren weißen Herren — man denke nur an Indien, Pakistan und Indonesien —, und die SEATO sowie andere Paktsysteme hatten für Südostasien niemals eine der NATO vergleichbare allgemeine große Bedeutung erlangt. Die Vereinigten Staaten bauten von Pearl Harbor, Guam, den Philippinen und den besetzten japanischen Inseln aus ein weitgespanntes militärisches,

wirtschaftliches und kulturelles Stützpunktsystem auf. Aber dieses richtete sich ausdrücklich gegen den Kommunismus und bedurfte und bedarf zu seiner Fortexistenz der Mitarbeit der asiatischen Mächte auch dann, wenn diese sich immer weiter vom weißen Mann der atlantischen Welt distanzieren und im Grunde immer stärker gegen ihn eingestellt sind. Das Verbindende ist nicht mehr ein modernisiertes Kolonialverhältnis mit weißem Vorrang, sondern die gemeinsame Abneigung gegen die Sowjetunion — eine Abneigung von einer in Asien stark und häufig schwankenden Intensität, die politisch auch gegen den Westen ausgenutzt werden kann, denn wer sich gegen den russischen Bolschewismus wendet, kann durchaus auch gegen westeuropäisch-amerikanische Kultur und Kapitalismus, gegen a l l e abendländischen „Ideologien" schlechthin sein und das Eigenständige immer höher schätzenlernen.

VERÄNDERTE DYNAMIK IM PAZIFIK UND ATLANTIK

Aber noch ein anderer Faktor führte zu einer völligen Veränderung im Verhältnis des atlantischen Raumes zum pazifischen. Von 1945 bis 1960 hat sich keine asiatische und keine nichtatlantische Macht Europas politisch-militärisch im Atlantik gezeigt. Auch bildete Afrika, der Schwarze Kontinent, noch 1945 und selbst fast ein Jahrzehnt danach einen ruhenden und trennenden Block zwischen den beiden Weltmeeren und deren Vormächten. Diese Verhältnisse haben sich grundlegend verändert — ein wahrhaft weltpolitisches Ereignis, dessen Bedeutung nicht geringer ist als die Entdeckung des Pazifik durch die Weißen und das an die weltpolitische Prognose *Yorck von Wartenburgs* erinnert.

Die Vereinigten Staaten sind während des Zweiten Weltkrieges zur stärksten und überragenden Atlantikmacht geworden. Sie haben nicht allein das Geleitzugsystem organisiert, durchgeführt und gesichert, durch das allein die Sowjetunion sich zu behaupten und zum Angriff gegen Deutschland überzugehen vermochte. Sie haben ihre Truppen und Flugfelder auch auf Island und Grönland stationiert und damit Stützpunkte errichtet, die für die moderne See- und für die Luftherrschaft ü b e r dem Meere entscheidende Bedeutung haben können. Dagegen hat sich in dem anderen großen Weltmeer das kommunistische China, der schlafende Gigant, dessen Erwachen die Welt erschüttern wird, wie *Napoleon* gesagt hat, bisher nicht als bemerkenswerte Seemacht gezeigt — nicht einmal im Bunde mit der Sowjetunion gegenüber den Vereinigten Staaten, die in dem durch den Friedensschluß von 1951 auf seine vier Hauptinseln, das heißt von zwei Millionen Quadratkilometern im Jahre 1940 auf 371 000 Quadratkilometer und von 150 Millionen auf 85 Millionen Menschen reduzierten Japan und in der nationalchinesischen Macht auf Formosa wichtige Verbündete und Basen unmittelbar vor der asiatischen Küste besitzen.

Gleichzeitig hat freilich eine bemerkenswerte Umstrukturierung der britischen Kolonien mit der Tendenz zu völliger Freiheit stattgefunden, wobei der britische Colombo-Plan von 1950 mit Australien als treibender Kraft im Sinne der freien Welt wirtschaftlich-technische Unterstützung und Hilfe in der Behauptung der Freiheit gegenüber der Gefahr des Bolschewismus zu bieten bestrebt ist. 1906 hat Lord *Curzon* — in Fortsetzung von Gedanken *Pitts* und *Disraelis* — „das britische Weltreich ein asiatisches Reich" genannt. Dieses Wort ist heute Wahrheit

Uebersichtskarte der Meere und Kontinente



Vereinigte Staaten und deren Verbündete

Von den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten geschützte Länder

Sowjetunion, Volksrepublik China und deren Verbündete

Sonstige Staaten

○ Militärhilfe- bzw. Stützpunktabkommen mit den Vereinigten Staaten

Q u e l l e : *Staatsbürgerliche Informationen* (Hrsg.: Bundeszentrale für Heimatdienst, Bonn), Folge 90/Nov.-Dez. 1960.

geworden, freilich in einem Sinne, den man damals nicht hat ahnen können. Das bedeutendste Beispiel dafür ist die Staatwerdung von Indien und Pakistan, wodurch die Verhältnisse auch auf dem Meere verändert wurden. Der Ministerpräsident von Indien ist ein in bezug auf das Verhältnis der pazifischen zur atlantischen Welt einflußreicher Staatsmann geworden, der in gewisser Weise zwischen Atlantik und Pazifik, zwischen Abendland und Morgenland, zwischen Kapitalismus und Sozialismus steht, und damit zu einer Macht geworden ist — ohne im alten Sinne echte Macht zu besitzen. Er verfügt weder über eine Land- noch über eine See- oder Luftmacht von Bedeutung, sondern einfach, nicht zuletzt auf jener Basis, die *Gandhi* geschaffen hat, über eine moralische Macht, die ihn zum Führer der Neutralen zwischen den Weltmeermächten hat werden lassen.

Eine solche Stärke muß auch von den Mächten der 1941 durch *Roosevelt* und *Churchill* formulierten Atlantik-Charta gegen unfreiwillige territoriale Veränderungen und der NATO respektiert werden.

So befindet sich Europa, das einst Atlantik und Pazifik dem Weltverkehr und der westlichen Kultur erschlossen hat, am Ende einer langen Zeit von Kolonialismus und Imperialismus auf dem Rückzug aus dem pazifischen Raum, während der kommunistische Sozialismus und der Nationalismus sich dort auszubreiten suchen. Noch liegen die Hauptstädte der Welt im atlantischen Raum: New York, London, Paris. Die Hauptstadt des britischen Reiches nach Indien zu verlegen, ist stets nur ein Gedankenspiel gewesen — wenngleich ein politisch-historisch interessantes. Kanton war immer eine der größten, niemals jedoch eine der wichtigsten Städte der Welt. Aber gleichwohl hat kürzlich ein portugiesischer Gelehrter und Minister sagen können[3]: „In Asien gibt es gegenwärtig kleine Inseln, die von Wahrheit in westlichem Geist erfüllt sind. So bestehen portugiesische Provinzen in Indien, in China, ferner gibt es Australien; es gibt die englischen Stützpunkte Hongkong und noch andere kleinere Gebiete. Im Grunde aber ist der europäische Einfluß, oder sagen wir besser der westliche Einfluß schon verloren."

Das heißt — um noch einmal an Prinz *Heinrich den Seefahrer* zu erinnern —, was seine Entdecker sowie deren Fortsetzer und Nachfolger aus mehreren europäischen Nationen geleistet haben, ist fünfhundert Jahre nach Heinrichs Tod machtpolitisch verloren. Im April 1960 änderte die politisch wichtige britische Zeitung *The Times* die Seite, auf der die ausländischen Nachrichten erscheinen. Statt der Ueberschrift „Imperial and foreign News", also Reichs- und Auslandsnachrichten, wie diese Seite seit der Reichskonferenz von 1907 geheißen hatte, steht dort jetzt einfach „Overseas News", das heißt Nachrichten aus Uebersee, womit aber auch schon Nachrichten von jenseits des Kanals, also aus Kontinentaleuropa, gemeint sind. So bildet das kleine portugiesische Imperium heute ein nahezu anachronistisches, aber ebenso entschlossen wie geschickt verteidigtes staats- und kulturpolitisches Gebilde.

Inzwischen ist freilich der Osten längst zum Angriff im Atlantik selbst erschienen: niemals in der Geschichte des Atlantik hatte es bis zum Jahre 1960 an einer

[3]) Professor Paulo *da Cunha*, „Die entscheidende Rolle Afrikas für das Gleichgewicht der Weltpolitik. Der Wert der portugiesischen Erfahrung." Vortrag, gehalten am 28. April 1960 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.

Atlantikküste einen Stützpunkt gegeben, der nicht einer der großen atlantischen Mächte gehörte. Seit einigen Monaten aber baut die Tschechoslowakei einem der jungen afrikanischen Staaten einen U-Boot-Stützpunkt. Weder die Tschechoslowakei noch dieser afrikanische Staat besitzen U-Boote, wohl aber die Sowjetunion, die bisher noch nicht über einen Stützpunkt im Atlantik verfügte. Seit einigen Monaten stehen gleichfalls indonesische Truppen am Kongo — als Polizeistreitkräfte der UN zwar —, die in einem Negerstaate mit Atlantikhäfen die Ordnung wiederherstellen und aufrechterhalten sollen. So also sieht es heute in dem Raum aus, von dem Prinz *Heinrichs* Zeitgenossen annahmen, daß in ihm keine Menschen leben könnten, ja, daß der Aequator sein Ende bedeute. Künftig aber werden der bolschewistische Ostblock und eine wirtschaftlich führende asiatische Macht, einst niederländischer Kolonial- und Handelsraum, auch über die Zukunft des Atlantik mit entscheiden. Die Zielgebiete für Uebungsraketen der Vereinigten Staaten befinden sich im entferntesten unpolitischen Südatlantik, diejenigen für die Transkontinentalgeschosse der Sowjetunion aber dicht bei Hawaii, das heißt bemerkenswert nahe bei Pearl Harbor. Und sowjetische Spionageschiffe liegen ständig in aller Offenheit oder untergetaucht vor allen wichtigen Atlantikhäfen, während amerikanische Atom-U-Boote erst in einigen Jahren einen pazifischen Stützpunkt in Guam erhalten sollen.

Die Seekriegführung im Zeitalter globaler Strategie

Von Elis Biörklund

HAUPTFAKTOREN DER GROSSEN STRATEGIE

Kontinentaleuropäer neigen verständlicherweise dazu, sich einen etwaigen Krieg vorwiegend als Landkrieg, ergänzt durch Luftkriegführung über den verschiedenen Teilen ihres Kontinents, vorzustellen. Die Militärstrategie und mehr noch ihre Verbindung zur Politik und Staatskunst, die man heute die Große Strategie nennt, wird jedoch in unserer Zeit mehr und mehr global. Um die Voraussetzungen und Bedingungen der Kriegführung im kommenden Jahrzehnt zu verstehen, ist es daher unerläßlich, sich eine Meinung darüber zu bilden, was im Kriegsfall an den Außenrändern der Kontinente und in den anliegenden Ozeanen und Seegebieten geschehen würde. Wir wollen deshalb versuchen, uns vorzustellen, wie die Große Strategie auf See und in dem Luftraum über den Meeren im Falle eines allgemeinen Krieges etwa aussehen würde. Wenn wir auch alle einen solchen Krieg vermeiden wollen, so bildet die Beschäftigung mit ihm doch einen realen Faktor im Hintergrund des Weltgeschehens. Leider ist auch die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß sich ein örtlicher Krieg, bei dem es um bedeutende politische Interessen geht, trotz aller internationalen Bemühungen zu einem globalen Konflikt erweitert.

Admiral Elis *Biörklund*, Stockholm, befaßt sich seit mehr als dreißig Jahren mit strategischen Fragen. Er hat sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem mit den Problemen der Atompolitik und den militärischen Aspekten der sowjetischen Politik beschäftigt. Zu seinen Veröffentlichungen zählen u. a. Beiträge in der *New York Times*, der *Revue de Défense Nationale* sowie sein Buch „International Atomic Policy during a decade 1945—1955". London 1956. 148 Seiten.

Die Entwicklung der interkontinentalen Raketen (ICBM) hat eine Weltsituation geschaffen, in der die Kontinente große Inseln im Weltmeer geworden sind, bestehen doch drei Viertel der Erdoberfläche aus Wasser[1]! Es ist daher notwendig, auch diese Veränderungen der geopolitischen Grundlagen der Strategie mit in die Betrachtung einzubeziehen sowie die Auswirkungen des Freiheitsstrebens der ehemaligen Kolonialvölker auf die politische Grundhaltung der Großmächte. Eine Untersuchung der See-Luft-Strategie der Gegenwart, welche diese neuen Faktoren mit berücksichtigt, zeigt uns nun, daß West und Ost wegen ihrer geographischen Lage und Struktur sehr verschiedenartige Möglichkeiten haben. Wir müssen deshalb die periphere, auf einem Stützpunktsystem aufbauende Strategie der Westmächte getrennt von der geographisch zentrierten Strategie des Ostblocks betrachten.

GRUNDZÜGE DER PERIPHEREN STRATEGIE DES WESTENS

Eine Strategie, die sich gegen die äußere Linie eines so zentral gelegenen Gegners wie des sowjetischen oder chinesisch-sowjetischen Blocks richtet, müßte von peripheren Angriffen zur See und in der Luft ausgehen. Sie hat daher einen besonderen Charakter, der von dem Großteil der Militärspezialisten oft mißverstanden wird. Die See-Luft-Strategie der Westmächte läßt sich am besten mit den Worten umschreiben, die Admiral J. *Wright*, Alliierter Oberbefehlshaber Atlantik, auf dem Atlantischen Kongreß in London gebrauchte[2]: „Ihr Ziel ist es, die Seemacht des Gegners an ihren Wurzeln, das heißt die Flugplätze, Werften, U-Boot-Stützpunkte und Nachschubbasen, zu zerstören, die geographischen „Flaschenhälse“ unter Kontrolle zu bekommen und die Sicherheit der Küsten und Geleitzüge des Westens zu gewährleisten.“

Das bedeutet, daß starke Kampfverbände von Flugzeugträgern, Raketenkreuzern und Raketenunterseebooten im ganzen Umkreis des Ostblocks eingesetzt werden müßten, auch auf der nördlichen, arktischen Seite. Die Möglichkeiten eines solchen modernen Angriffspotentials haben den Seestreitkräften die Schlagkraft zurückgegeben, die sie in den fünfziger Jahren teilweise verloren hatten. Diese Strategie, unterstützt durch Mittelstreckenraketen und Bombenangriffe, würde dem Vorgehen gegen den Ostblock ein großes Maß an Wirksamkeit sichern. Konzentrierte Invasionen von der Art des Angriffs in der Normandie wären jedoch undurchführbar, solange der Verteidiger noch über den Schutz seiner See-, Luft- und Raketenstreitkräfte verfügt.

Eine periphere Strategie müßte heute weitverstreute Landungen auf einer großen Front vornehmen und sie durch starke Kräfte an den Flanken der Landungen und in ihren rückwärtigen Gebieten abschirmen. Dazu sind Brückenköpfe erforderlich, von denen aus bewegliche, einsatzbereite kombinierte Streitkräfte vorstoßen könnten. Große Truppen- und Materialtransporte wären ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie. Dabei würde natürlich der Seetransport für die schweren Güter die ausschlaggebende Rolle spielen. Die NATO-Mächte verfügen über 72 vH aller Ueberseeschiffe der Welt, 70 vH der Tankerflotte und 72 vH der Zivilluftfahrt stehen ihnen zur Verfügung. Diese Zahlen sollten allen jenen zu denken geben, die sich sonst nur mit den Problemen eines Landkrieges beschäftigen. Bei sorgfältiger Prüfung scheint sich zu ergeben, daß die Westmächte ihre See- und Luftverbindungen hinreichend schützen können — natürlich mit Verlusten, aber doch besser, als der Gegner seine festgelegten Landverbindungen schützen kann: neue Methoden der See- und Luftblockade werden zur Zeit entwickelt und müßten ebenso berücksichtigt werden wie die vorhandenen Stützpunkte.

Allein die Vereinigten Staaten verfügen zur Zeit über 35 große und über 100 weitere Stützpunkte außerhalb ihres Territoriums, einige von ihnen müßten im Kriegsfall von

[1]) Vgl. hierzu die Karte auf S. 41.

[2]) Vgl. „Atlantic Congress Report, London, 5-10 June 1959“, prepared by The International Secretariat of the NATO Parliamentarians' Conference, London 1959.

den europäischen Verbündeten geschützt werden. Freilich hat die Einrichtung vieler dieser Stützpunkte dazu geführt, daß die Vereinigten Staaten die Sicherheit des ganzen Landes garantieren mußten, in dem sie sich befinden. Daraus sind bedeutende politische, wirtschaftliche und militärische Verpflichtungen entstanden, die schon in Friedenszeiten erfüllt werden müssen. Die wirtschaftlichen Konsequenzen dieses Sicherheitssystems können hier nicht erörtert werden, aber wir können von der Tatsache ausgehen, daß der Westen über Möglichkeiten des wirtschaftlichen Wachstums verfügt, die, wenn sie gemeinsam und rationell organisiert werden, jenen des Ostblocks überlegen sein sollten.

Neue Radarnetze und ein System von Raketenstützpunkten in den Vereinigten Staaten, Alaska, Grönland, Großbritannien, Westeuropa, Nordafrika, dem Mittleren Osten und im pazifischen Raum verbessern noch die Möglichkeiten der westlichen Verteidigung. Aber damit wird nur eine relative Sicherheit erreicht, das heißt, es wären damit vielleicht einige Minuten für das Alarmsystem bei Raketenangriffen gewonnen; bei Bombenangriffen wäre die Wirksamkeit allerdings wesentlich besser. Für die Küsten wird eine Verteidigungsstrategie entwickelt, die aber im wesentlichen von See aus operieren müßte, da ein von getauchten Unterseebooten operierender Gegner durch Küstenbatterien weder entdeckt noch abgewehrt werden könnte.

Von der nördlichen Arktis aus könnte die westliche See- und Luftstrategie den Gebieten östlich der Ostsee sowie Ostdeutschland und Polen schwer zusetzen. Die Anrainerstaaten der Nordsee wären dagegen vor einer Invasion von See her geschützt, müßten allerdings mit der Gefahr sowjetischer Unterseeboote rechnen. Das gleiche trifft auf die amerikanischen Küsten zu. Darum würde die U-Boot-Bekämpfung im Atlantik für die Westmächte von überragender Bedeutung sein.

Der Verteidigung Südeuropas müßte besondere Aufmerksamkeit zugewandt werden, da diese Gebiete Angriffen von See her, insbesondere durch Mittelstreckenraketen, ausgesetzt wären. Darum ist es für den Westen so außerordentlich wichtig, sich die Herrschaft über den Mittelmeerraum zu sichern. Der französische Ministerpräsident, Michel *Debré,* sagte einmal: „Es wäre eine Tragödie für Europa, wenn das Mittelmeer zur Frontlinie in einem Seekrieg zwischen zwei feindlichen Welten würde." Für die Sicherung dieses Gebietes müßte im Westen die französische Seemacht, im Zentrum die italienischen und britischen und im östlichen Mittelmeer die amerikanischen Seestreitkräfte sorgen. Eine unerläßliche Voraussetzung dafür ist eine gemeinsame Verteidigungspolitik in diesem Raum, besonders im Hinblick auf die Bedeutung des Mittleren Ostens als Brücke zwischen drei Kontinenten und als wichtiger Oelproduzent. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß im Jahre 1959 25 vH des Weltölbedarfs und 80 vH des europäischen Oelbedarfs aus dem Mittleren Osten kamen!

Die Verteidigung des Mittleren Ostens obliegt zur Zeit hauptsächlich der amerikanischen Sechsten Flotte im östlichen Mittelmeer, den britischen und amerikanischen See- und Luftstreitkräften im Indischen Ozean und den Raketenstützpunkten und Landstreitkräften in der Türkei, Kenia und Aden, die jederzeit ohne großen Zeitverlust verstärkt werden könnten. Erschwert wird die Beurteilung der politischen Lage in diesem Gebiet dadurch, daß man nicht voraussehen kann, wie *Nasser* und einige andere arabische Führer im Ernstfall ihren Grundsatz der „positiven Neutralität" auslegen würden.

Die mögliche Entwicklung im Mittelmeerraum ist schwer vorauszusagen, aber wir können wohl damit rechnen, daß der Westen in der Lage wäre, der sowjetischen Kriegsflotte den Weg durch die Dardanellen zu sperren, Stützpunkte und Seetransporte im Süden der Sowjetunion zu bombardieren und die Stellung im Marmarameer so gut wie möglich vor Luftangriffen zu schützen. Gleichzeitig könnten wahrscheinlich Angriffe auf sowjetische Offensivunternehmungen an der bulgarischen und kaukasischen Front durchgeführt werden. Türkische Unterseeboote könnten im Schwarzen Meer gegen sowjetische Streitkräfte und Küstengebiete vorgehen. Westliche Truppen- und Kom-

mandoeinheiten könnten bei Landungen in der Türkei und anderen Gebieten sicherlich mit dem Schutz der amerikanischen Sechsten Flotte rechnen. Auch der Indische Ozean müßte zur Unterstützung des Irans und zum Schutze westlicher Interessen im Persischen Golf und im Roten Meer in die Operationen einbezogen werden. Da die Lage in den arabischen Staaten in einem allgemeinen Krieg unsicher sein dürfte, ist die Benutzbarkeit des Suezkanals nicht unbedingt gewährleistet, und die Westmächte würden vermutlich ihre Seeverbindungen lieber um das Kap der Guten Hoffnung laufen lassen.

Im Hinblick auf eine von seiten der Volksrepublik China drohende Gefahr müssen die Vereinigten Staaten beträchtliche See- und Luftstreitkräfte im Pazifik und in Südostasien unterhalten, wo außer chinesischen Angriffen auf dem Festlande auch mit sowjetischen Unterseebooten gerechnet werden muß. Für die Beurteilung der Lage im Pazifik müßte der Westen ebenso wie im Atlantik davon ausgehen, daß diese durch den Einsatz von Interkontinental- und Mittelstreckenraketen bestimmt wird, die von Schiffen, von Unterseebooten und von Stützpunkten auf dem Festland aus abgeschossen werden können.

Gegen die „unkonventionelle Kriegführung" der Kommunisten müßte der Westen eine geschickte Strategie entwickeln, damit er der Propaganda, den Sabotageakten und den Versuchen, örtliche Revolutionen in westlichen Ländern anzuzetteln, wirksam entgegentreten kann. Die Vereinigten Staaten müssen die Geschehnisse in den lateinamerikanischen Ländern genau verfolgen und Revolutionen dort eventuell durch Einsatz von Seestreitkräften bekämpfen helfen. Sämtliche westlichen Mächte müßten die Ereignisse in Afrika sorgfältig beobachten und müßten Reserven unterhalten, die sie dort gegebenenfalls gegen antiwestliche Unternehmungen einsetzen könnten.

Im großen und ganzen kann man sagen, daß die Verteidigung der Westmächte durch eine offensive periphere Strategie gute Möglichkeiten hat. Sie müßte allerdings die Vorteile, die sich ihr bieten, wahrnehmen, um die bedenkliche Unterlegenheit auf dem Festlande zu kompensieren, die sich während des ersten Abschnitts eines allgemeinen Krieges, das heißt, bevor die Westmächte voll mobilisiert haben, bemerkbar machen würde. Während dieser Zeit müßten die Defensivkräfte des Westens stark genug sein, um bei den westlichen Völkern eine zuversichtliche Stimmung zu erhalten, die eigenen Offensivkräfte zu stärken, die Kriegsindustrie anzukurbeln und die menschlichen Reserven zu mobilisieren.

DIE GEOGRAPHISCH ZENTRIERTE STRATEGIE DES OSTENS

Die zentrierte Strategie, wie sie der Ostblock auf Grund seiner geographischen Lage entwickeln muß, ist darauf abgestellt, eine gefährliche Verzettelung der Kräfte nach allen Richtungen zu vermeiden und an einigen wichtigen Fronten starke Auffangstellungen zu schaffen. Das chinesisch-sowjetische Bündnis leistet diesen Erfordernissen Vorschub, könnte sich aber in anderer Hinsicht hemmend auf die sowjetische Aktionsfähigkeit auswirken. Solange die Volksrepublik China ihre Widerstandsfähigkeit gegen Luftangriffe und eine Seeblockade noch nicht hinreichend gestärkt hat, müßten im Rahmen der großen strategischen Planung kleinere Risiken in Kauf genommen werden. Ueber die sowjetischen Absichten kann man natürlich nur Vermutungen anstellen, aber logischerweise würden die Sowjets wahrscheinlich eine Expansion zunächst im Mittleren Osten und dann im asiatisch-afrikanischen Raum anstreben, sich dann Europa und Lateinamerika zuwenden, um schließlich die Vereinigten Staaten erfassen zu können. Diesen Trend findet man in Artikeln russischer Autoren bestätigt. Außerdem ist zu beachten, daß die kommunistische Gesamtstrategie auch in Friedenszeiten alle Zweige der menschlichen Betätigung erfaßt, was sich sicherlich auch auf das strategische System im Kriegsfalle auswirken würde. Sollte es sich herausstellen, daß der Zusammenhalt im Rahmen der NATO-Allianz dem Druck der Kriegsereignisse nicht standhält, so würde die sowjetische Strategie voraussichtlich ihre Offensivkräfte in verstärktem

Maße in Mitteleuropa einsetzen. Wo sie auf ungünstige Situationen stößt, kann sie immer einen Schritt zurückweichen, um wieder bessere Gelegenheiten abzuwarten. Diese Anpassungsfähigkeit des sowjetischen Systems muß man jederzeit im Auge behalten.

Eine geographisch zentrierte Strategie muß sich immer die Möglichkeit verschaffen, aus einem unangreifbaren Zentrum heraus Ausfälle nach allen Seiten unternehmen zu können und gleichzeitig eine starke militärische Reserve zu unterhalten. Eine solche Strategie hat die Sowjetunion seit Jahrzehnten verfolgt. Zweifellos würde die sowjetische Strategie immer von der Grundlage starker Landstreitkräfte ausgehen, die über eine taktische Luftwaffe und Raketenstreitkräfte verfügen könnten; dazu kommt das in den letzten Jahren aufgebaute Potential an Langstreckenraketen. Diese Waffen werden in der Sowjetunion jetzt als „die endgültige Waffe“ bezeichnet, und die Sowjetunion hat eine „Vorbeugungsstrategie“ entwickelt, wonach sie interkontinentale Raketen einsetzen würde, falls ein amerikanischer Angriff auf die Sowjetunion droht. Diese wichtige Tatsache mußte erwähnt werden, ehe wir uns jetzt der sowjetischen See-Luft-Strategie zuwenden.

Die sowjetische Seestrategie konzentriert sich sehr stark auf den Aufbau einer Unterseebootflotte. Man rechnet damit, 450 Unterseeboote auf hoher See einsetzen zu können, während kleinere Typen für Angriffe auf feindliche Küsten und Hafenanlagen verwendet werden. Etwa ein Drittel der Gesamtflotte soll im Pazifik stationiert sein, ein Drittel in der nördlichen Arktis, und die übrigen sollen auf die Ostsee und das Schwarze Meer verteilt werden. Man neigt dazu, dem Pazifik und der nördlichen Arktis den Vorzug zu geben und dort die neuesten mit Raketen ausgerüsteten Unterseeboottypen zu stationieren.

Anscheinend ist die Zahl der im Bau befindlichen U-Boote von Jahr zu Jahr im Abnehmen begriffen. Dagegen werden jetzt die großen und mittleren Typen so gebaut, daß sie als Träger für neuartige Raketen dienen können. Diese Unterseeboote könnten in weit entfernten Gewässern und auch im europäischen Kriegsgebiet starke Verheerungen in den Küstengebieten anrichten. Vielleicht unterschätzen die sowjetischen Führer die Offensivmöglichkeiten der westlichen Seekriegführung, die auf dem Einsatz beweglicher Verbände mit sehr hoher Geschwindigkeit und starker Luftwaffen- und Raketenunterstützung beruhen.

Die sowjetische Seestrategie ist offenbar darauf abgestellt, das Eindringen westlicher Seestreitkräfte in die Ostsee, das Schwarze Meer und das Ochotskische Meer im Fernen Osten zu verhindern. In diesen Seeräumen können die Sowjets kombinierte Operationen, Landungen, Blockaden und Seetransporte durchführen. Hingegen könnten Angriffe der Westmächte die Kriegsindustrie des Ostblocks schwer treffen und damit auch den Bau neuer U-Boote. Zu beachten ist jedoch, daß die Sowjetunion, auch wenn sie keine Flugzeugträger hat, über viele gute Kreuzer und Zerstörer verfügt, die für begrenzte Offensivoperationen geeignet sind und die in der Ostsee, im Schwarzen Meer, im Ochotskischen und im Japanischen Meer eine beachtliche Seemacht darstellen[3].

[3]) Seit 1940 hat die Sowjetunion die Gesamttonnage ihrer Kriegsmarine von 600 000 auf 1,6 Millionen Tonnen erhöht und besitzt damit nach den Vereinigten Staaten (4 Millionen Tonnen) die mächtigste Flotte der Welt. Die britische Flotte folgt mit 750 000 Tonnen.

Die Hauptstärke der sowjetischen Kriegsmarine liegt in der Kombination der U-Boot-Flotte mit Marine-Luftstreitkräften. Es ist zu erwarten, daß die Unterseebootflotte in absehbarer Zeit zu 75 vH aus Einheiten bestehen wird, die für die Hochseefahrt geeignet sind. Zur Zeit hat die Sowjetunion vermutlich etwa sechs mit Atomkraft angetriebene Unterseeboote mit einer Gesamtverdrängung von 3000 Tonnen im Bau. Im übrigen besteht die sowjetische Kriegsflotte aus 25 Kreuzern, 240 Zerstörern und 2000 anderen, kleineren Einheiten.

Die Seestreitkräfte der dem Warschauer Pakt angehörenden Satellitenstaaten sind unbedeutend und dürften nur für lokale Verteidigungszwecke irgendeinen Wert haben.

Die Kriegsmarine der Volksrepublik China hat keine offensive Bedeutung und hat lediglich für die Küstenverteidigung Wert. Die schwersten Einheiten, über die sie verfügt, sind vier Zerstörer. Außerdem hat sie 25 U-Boote sowie einige Torpedoboote und Patrouilleneinheiten.

Die Sowjetunion hat die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den See- und Luftstreitkräften zu entwickeln, klar erkannt. Seit langem hat die Rote Flotte ihre eigenen Marine-Luftstreitkräfte, die auf die fünf Seefronten im nördlichen Atlantik, in der Ostsee, dem Schwarzen Meer, dem Kaspischen Meer und dem nördlichen Pazifik verteilt sind. Allerdings haben diese Marine-Luftstreitkräfte einen zu geringen Aktionsradius und sind nicht seetüchtig genug, um die Zusammenarbeit auch auf die mittleren Bereiche der Ozeane auszudehnen. Dadurch verringert sich die Unterstützung, die unter Wasser operierende U-Boote benötigen, um durch die Luftüberwachung über weite Strecken hinweg zu der feindlichen Flotte dirigiert zu werden. Das Fehlen sowjetischer Flugzeugträger ist für die erfolgreiche Führung eines offensiven Unterseebootkrieges ein Nachteil. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die Offensive der sowjetischen U-Boote sich in einem Kriege mehr gegen die Häfen des Feindes richten würde als gegen die rasch beweglichen Flotteneinheiten. Doch muß man hier hinsichtlich der künftigen Entwicklung einen Vorbehalt machen.

DIE VORTEILE DES WESTENS IN DER SEEKRIEGFÜHRUNG

Auf den Weltmeeren muß die Sowjetunion nach wie vor mit der Ueberlegenheit der Westmächte rechnen. Der Transportraum, der ihr zur See zur Verfügung steht, ist eng begrenzt. Der Ostblock verfügt nur über 4 vH der Handelsflotte der Welt und über 11 vH der Lufttransportkapazität. Jedoch kann die Sowjetunion aus ihrer zentralen Position kleinere „stellvertretende Kriege“ in verschiedenen Regionen anzetteln und einige Wochen gewinnen, ehe Landstreitkräfte der Westmächte in diesen Gegenden eingreifen können. Die Luftstreitkräfte des Westens können jedoch innerhalb einiger Stunden eingreifen und die Seestreitkräfte binnen weniger Tage.

In der Ostsee und im Schwarzen Meer verfügt die Sowjetunion über viele kleinere Transportschiffe. Da die Handelsflotte, ebenso wie die Fischereiflotte, dem Staat gehört, können beide in Friedenszeiten für Erkundungszwecke eingesetzt werden — und werden in der Tat so eingesetzt. Im Krieg können sie die Jagd auf Unterseeboote unterstützen, Minen legen und Minenfelder räumen. Sowjetische Unterseeboote tauchen jetzt oft in allen Meeren auf und demonstrieren vielen Ländern, daß sie im Krieg mit der Unterstützung der Sowjetunion rechnen können. Gleichzeitig erleichtern sie die Propaganda und den Transport von Agenten und leichterem Kriegsmaterial zu den kommunistischen Parteien und Organisationen. Es heißt, daß die Sowjetunion gegenwärtig einige Unterseeboote nicht nur in Albanien und Aegypten, sondern auch im Jemen und vielleicht im Persischen Golf stationiert hat, und die Entwicklung im Irak hat die Aussichten der Sowjetunion, auch im Indischen Ozean zu operieren, verbessert. Einige sowjetische Unterseeboote sind in der Volksrepublik China, in Indochina oder Indonesien stationiert.

Insgesamt ergibt sich so das Bild einer globalen sowjetischen Seekriegsstrategie, auch wenn die eingesetzten Verbände relativ schwach sind. Die Möglichkeiten der sowjetischen Unterseebootflotte im Falle eines allgemeinen Krieges sollten jedoch nicht überschätzt werden. Sie bilden eine große Gefahr für den Westen; der Verfasser ist jedoch auf Grund eingehender Studien zu der Auffassung gekommen, daß die Gegenmaßnahmen der Westmächte diese Bedrohung auf Proportionen reduzieren können, die der Westen als Teil der normalen Kriegsverluste tragen könnte. Dies gilt aber selbstverständlich nur dann, wenn die Westmächte ihre Abwehrkräfte für den Unterseebootkrieg weiterhin so ausbauen, wie sie dies in den letzten Jahren getan haben.

Eine Tatsache wird oft vergessen: die riesenhafte Zerstörungskraft der Kampfverbände des Westens, deren Angriffe sich im Falle eines allgemeinen Krieges ohne Zweifel als Teil der See-Luft-Strategie der Westmächte gegen die Unterseebootstützpunkte und Werften der Sowjetunion richten würden. Die atomgetriebenen Unterseeboote der Ver-

einigten Staaten mit ihrem unbegrenzten Aktionsradius und ihrer überlegenen Seetüchtigkeit werden ein weiteres, wesentliches Kampfmittel gegen die sowjetischen Unterseeboote sein[4].

So zeichnen sich die großen Linien der See-Luft-Strategie auf der Seite des Westens und des Ostens ab, wenn man die Möglichkeiten eines allgemeinen Krieges zu Beginn der sechziger Jahre durchdenkt. Abschließend ist dazu zu sagen, daß natürlich für die Länder in Seenähe die See-Luft-Strategie im Vordergrund steht, für die anderen Staaten die Land- und Luftkriegführung. Für die Westmächte kommt es darauf an, in der möglichen Gesamtwirkung ihrer Streitkräfte das Uebergewicht zu behalten. Dies ist die beste Sicherung gegen einen allgemeinen Krieg, der nur sinnlose Zerstörungen anrichten würde.

[4]) Die Kriegsmarine der Vereinigten Staaten umfaßt 817 aktive Einheiten, die zu etwa gleichen Teilen auf die Erste, Zweite, Sechste und Siebente Flotte verteilt sind. Anfang 1961 verfügten die Vereinigten Staaten über 14 atomgetriebene Kriegsschiffe, darunter drei Polaris-U-Boote. Insgesamt ist der Bau von 49 atomgetriebenen Schiffen bereits genehmigt. Wie Präsident Eisenhower in seiner Haushaltsbotschaft an den Kongreß am 17. Januar 1961 ausführte, wird die amerikanische Flotte im Jahr 1962 um je einen atomgetriebenen Flugzeugträger und Kreuzer sowie um drei atomgetriebene U-Boote, vier Polaris-U-Boote und mehrere mit Raketen ausgerüstete Zerstörer verstärkt werden.

Die strategische und politische Bedeutung von Militärstützpunkten

Von Andrej Iwanowitsch Jeremenko

Die Erfolge bei der Entwicklung der im Kriegswesen angewandten Technik führen unausbleiblich zu Aenderungen und danach auch zu grundlegenden Umwälzungen in den Methoden der Kriegsführung. Gerade jetzt ist die Entwicklung der Kampftechnik und der Bewaffnung die Veranlassung, daß alle Militärtheoretiker der ganzen Welt von einer vor unseren Augen vor sich gegangenen grundlegenden Wendung in den Methoden des bewaffneten Kampfes sprechen.

Die eigenartige Revolution auf militärischem Gebiet begann zu der Zeit, als es den Wissenschaftlern und Ingenieuren gelungen war, die riesige Zerstörungskraft der thermonuklearen Waffe mit den gewaltigen, allseitigen Vorzügen der Rakete als Mittel der Zielbeförderung zu vereinigen. Es tauchte eine prinzipiell neue Waffe auf. Absolut offensichtlich ist, daß sich unter diesen Umständen auch das ganze System der Versorgung des Kriegsschauplatzes, darunter auch der Militärstützpunkte, und insbesondere der auf fremdem Territorium gelegenen, ändern muß.

Es muß festgestellt werden, daß die ausländischen Stützpunkte der kapitalistischen Länder in ihrem heutigen Zustand in einer ganzen Reihe von Fällen gleichzeitig für Marine-, Luft-, Land-, Fliegerabwehr- und in der letzten Zeit auch für Raketenstreitkräfte bestimmt sind, daß sie also komplexen Charakter haben.

Der vorliegende Beitrag ist eine gekürzte Wiedergabe eines in der Zeitschrift *Meshdunarodnaja shisn,* Nr. 11, Jahrgang 1960, veröffentlichten Aufsatzes aus der Feder des Marschalls der Sowjetunion A. I. *Jeremenko*. Die deutsche Fassung ist der von der sowjetischen Botschaft in Bonn herausgegebenen Zeitschrift *Sowjetunion heute,* Nr. 2 vom 10. Januar 1961 entnommen.

Da der Raketen- und Kernwaffe in den militärischen Doktrinen der USA und Englands erstrangige Bedeutung eingeräumt wird, dürfte es nur recht und billig sein, vorerst die Rolle der ausländischen Stützpunkte eben vom Standpunkt ihrer Nützlichkeit für diese Art der Streitkräfte zu untersuchen.

Einer der Hauptvorzüge der Raketen- und Kernwaffe gegenüber der Luftwaffe und den geflügelten Raketen ist ihr großer Einsatzradius und das Fehlen der Notwendigkeit irgendeiner Hilfsbedienung auf dem Weg zum Ziel. Daher gewinnt die Geheimhaltung der entsprechenden Startbahnen erstrangige Bedeutung. Es fragt sich nun: Wo kann man die größte Möglichkeit einer Geheimhaltung erzielen — auf eigenem oder auf fremdem Territorium? Man braucht kein Fachmann zu sein, um diese Frage zu beantworten. Natürlich ist es bedeutend leichter, den Standort solcher Startbahnen im eigenen Lande geheimzuhalten. Gleichzeitig verlieren die Stützpunkte wegen ihrer Entfernung und der Leichtigkeit, mit der sie außer Gefecht gesetzt werden können, wesentlich an Bedeutung. Man darf auch nicht vergessen, daß die Nähe dieser Stützpunkte zu den Grenzen des mutmaßlichen Gegners sie selbst für Raketen mittlerer Reichweite verwundbar macht. Praktisch können fast alle Stützpunkte in Mitteleuropa und im Mittelmeerbecken mit solchen Raketen belegt werden.

Die Errichtung von Stützpunkten mit Raketen-Abschußrampen auf fremden Territorien verfolgt drei Ziele. Erstens wird damit gerechnet, von ihnen aus einen unerwarteten Schlag zu führen, der, wie man hofft, so stark ist, daß entweder überhaupt keine Vergeltung folgt oder daß der Antwortschlag schwach ausfällt. Diese Berechnungen sind auf Sand gebaut.

„Wir berücksichtigen", sagte N. S. Chruschtschow auf der IV. Tagung des Obersten Sowjets der UdSSR, „daß sich rund um unser Land ausländische Militärstützpunkte befinden. Wir verteilen daher unsere Raketentechnik, so daß eine doppelte und dreifache Sicherung gewährleistet ist. Das Territorium unseres Landes ist riesengroß, wir haben die Möglichkeit, die Raketentechnik zu verteilen und sie gut zu tarnen. Wir schaffen ein solches System, daß man immer, wenn die einen für den Gegenschlag bestimmten Mittel außer Gefecht geraten sind, die zweite Garnitur einsetzen und die Ziele von Ersatzstellungen aus treffen kann."

Zweitens ist eine derartige Strategie auf Einschüchterung berechnet. Bekanntlich sind aber die Nerven gewöhnlich bei dem schwächer, der sich zur Rolle des „Einschüchterers" herabläßt. Das dritte Ziel besteht darin, den Schlag von sich abzuwenden, den Gegner zu zwingen, der Peripherie eine Vielzahl von Schlägen zu versetzen und damit den Schlag gegen das Territorium der USA abzuschwächen. Unsere militärische Wissenschaft beruht jedoch auf dem unumstößlichen Leitsatz, daß das wirksamste Mittel, ein für allemal mit dem Aggressor Schluß zu machen, gleichzeitige Antwortschläge gegen seine ausländischen Stützpunkte wie auch gegen seine eigenen ökonomischen und militärstrategischen Zentren sind. Und dieser Aufgabe sind die sowjetischen Streitkräfte durchaus gewachsen. Die Stützpunkte auf fremden Territorien werden die Vereinigten Staaten vor Raketen- und Kernschlägen nicht bewahren. Gleichzeitig stellen diese Stützpunkte eine tödliche Gefahr für jene Länder dar, auf deren Territorium sie sich befinden.

Betrachten wir die Bedeutung der Stützpunkte in fremden Ländern für die anderen Arten der Streitkräfte, die nach wie vor noch immer eine wesentliche Rolle in den Plänen der Militärstrategen des Westens spielen.

Die Landtruppen haben auch weiterhin wichtige Bedeutung, denn bloß mit ihrer Hilfe kann der durch Anwendung neuer Kampfmittel errungene Erfolg gefestigt und ausgeweitet werden. Die Konzentrierung von mehr oder weniger bedeutenden Landtruppen auf den Stützpunkten ist aber selbstverständlich unzweckmäßig, da die Stützpunkte eine außerordentlich verwundbare Zielscheibe abgeben. Die Verwendung des

Stützpunktes für die Konzentrierung von Landtruppen bereits nach Beginn der Kriegshandlungen ist ebenfalls höchst problematisch, da diese Stützpunkte zur Gänze oder teilweise außer Gefecht gesetzt sein und dabei von allem Anfang an unter der ungeschwächten Beobachtung des Gegners stehen werden. Beim Eintreffen neuer Truppenkontingente auf dem Stützpunkt wird dieser von neuem einem Raketen-Kernschlag ausgesetzt. Außerdem wird die Gegend rund um den Stützpunkt durch radioaktive Stoffe verseucht sein. Stützpunkte unter den heutigen Voraussetzungen für Landtruppen zu verwenden, ist folglich praktisch unmöglich und nutzlos.

Wenden wir uns nun den Luftstreitkräften zu. Sie haben bereits sehr ernstliche Veränderungen durchgemacht und machen sie weiterhin durch. Vor allem spielen die Bomber, und insbesondere die Langstreckenbomber, nicht die frühere Rolle, da ihre Aufgabe von Raketen mit Atomsprengköpfen erfüllt werden wird.

In unserem Land wird beispielsweise, wie N. S. Chruschtschow sagte, „die Luftwaffe fast ganz durch Raketentechnik ersetzt. Wir haben jetzt die Herstellung von Bombern und anderer veralteter Technik rapid eingeschränkt und werden augenscheinlich eine weitere Reduzierung und sogar eine Einstellung dieser Produktion vornehmen".

Militärtransportflugzeuge haben heute als Beförderungsmittel von Landtruppen wesentliche Bedeutung. Der Beschluß, sie auf komplexen Stützpunkten in fremden Ländern unterzubringen, ist jedoch mehr als riskant. Außerdem senkt die bedeutende Steigerung der Flugdauer ohne Kraftstoffüllung den Bedarf an Zwischenflughäfen, die den Schlägen des Gegners am meisten ausgesetzt wären.

Auch vom Standpunkt der Kriegsmarine, die in ihrer früheren Form ebenfalls unwiderruflich immer mehr Vergangenheit wird, verlieren die Militärstützpunkte gleichfalls ihre seinerzeitige Bedeutung.

„Große Bedeutung gewinnt in der Kriegsflotte die U-Boot-Flotte", bemerke N. S. Chruschtschow sehr richtig, „während die Ueberwasserschiffe schon nicht mehr die Rolle spielen können, die sie in der Vergangenheit gespielt haben."

Eine Ausnahme bilden höchstens die Flugzeugträger, die während des Krieges im Stillen Ozean große Bedeutung hatten. Jetzt ist aber ein Zeitpunkt eingetreten, da mit dem Auftauchen der Raketen- und Kernwaffen sogar die Flugzeugträger so verwundbar wurden, daß ihr Einsatz unzweckmäßig erscheint. Die Bedingungen der Stationierung von U-Booten unterscheiden sich jedoch kraß von den Bedingungen der Stationierung riesiger Schiffe der jüngsten Vergangenheit. Die Ueberführung der U-Boote auf Atomtreibstoff wird dieses Problem auf eine absolut neue Plattform stellen.

Riesige Bedeutung hat gegenwärtig bekanntlich der Luftschutz erworben. Vielleicht sind die Stützpunkte von diesem Standpunkt aus von Bedeutung, und ihre Besitzer setzen sich aus diesem Grunde so leidenschaftlich für ihre Beibehaltung und ihren Ausbau ein? Vielleicht sind sie unter anderem für die Frühwarnung und nachfolgende Unschädlichmachung der Kernwaffenträger nützlich? Ja, zu Zeiten der Bomber hätten einige, aber bei weitem nicht alle Stützpunkte eine solche Bedeutung gehabt: Auf ihnen konnten Radar-Warnsysteme und Jagdflieger zum Abfangen von Bombern wie auch Luftabwehrmittel untergebracht werden. Heute jedoch, zur Zeit der Raketen- und Kernwaffe, gegen die ein Widerstand mit den alten Mitteln des Luftschutzes unmöglich ist, nähert sich die Bedeutung der Stützpunkte für den Luftschutz immer mehr dem Nullpunkt. Und wenn man heute noch versucht, die Notwendigkeit der Stützpunkte damit zu begründen, man sei bestrebt, das Luftschutzsystem zu festigen, dann klingt das wie ein Anachronismus.

Unter den Bedingungen des Krieges von heute, da die interkontinentalen ballistischen Raketen imstande sind, auch die entferntesten, an einer beliebigen Stelle des Erdballs

gelegenen Objekte zu treffen, da die absolute „Verläßlichkeit" gewährleistet ist, beliebige Objekte zu treffen (bedingt durch die riesige Macht der Kernladungen und die Unverwundbarkeit der ballistischen Raketen durch die heutigen Abwehrmittel), da die Möglichkeit besteht, gleichzeitig und blitzartig eine große Zahl von Objekten zu vernichten, fällt die Bedeutung der Stützpunkte auf fremdem Territorium unaufhaltsam.

Es ist somit offensichtlich, daß Stützpunkte auf fremden Territorien vom militärischen Standpunkt aus ihre Bedeutung verlieren und daß sich ihre Rolle von Tag zu Tag merkbar vermindert.

Woran liegt es also? Weshalb legt das Militärkommando der Vereinigten Staaten und der NATO nach wie vor den Schwerpunkt auf die Beibehaltung dieses verzweigten Netzes? In Beantwortung dieser Frage wollen wir das militärstrategische Gebiet verlassen und auf das politische übergehen.

Der Verfasser dieses Artikels ist kein Politiker, sondern ein Militär. Es scheint daher zweckmäßig, sich bloß auf eine kurze Darlegung der Erwägungen in dieser Frage zu beschränken.

Die herrschenden Kreise der Westmächte streben danach, in der Welt eine Atmosphäre des Mißtrauens und der Angst beizubehalten, sind bestrebt, die Kriegspsychose zu verstärken. Derartige Handlungen schaffen günstige Voraussetzungen für die Rechtfertigung des Wettrüstens und folglich für eine noch größere Steigerung der auch so bereits astronomischen Gewinne der Monopolherren. Gerade die Militärstützpunkte auf fremden Territorien sind aber ein äußerst wirksames Mittel, um die Spannungen in der Welt ständig zu verschärfen. Andererseits hat die Stationierung von Truppen auf fremdem Territorium seit eh und je dazu gedient, Einfluß zu nehmen. Eben diesem Ziel dienen auch die von den Vereinigten Staaten geschaffenen Militärstützpunkte. In den kolonialen Ländern oder in solchen, die erst vor kurzem ihre Selbständigkeit erlangten, sind die Militärstützpunkte ein Werkzeug des Neokolonialismus, dieser spezifischen Form der Kolonialherrschaft. In den industriell entwickelten souveränen Ländern werden die Stützpunkte dazu ausgenützt, um seitens der Vereinigten Staaten einen dominierenden Einfluß auf deren Politik zu gewährleisten.

Schließlich muß auch berücksichtigt werden, daß unter den Bedingungen, da das kapitalistische System in seinen Grundlagen erschüttert ist, die herrschenden Kreise einer Reihe von kapitalistischen Ländern die Beibehaltung von ausländischen, hauptsächlich amerikanischen Stützpunkten als eine Art Versicherung gegen soziale Erschütterungen und Revolutionen betrachten.

Aus dem vorher erwähnten kann man bloß eine Schlußfolgerung ziehen: Obwohl die Militärstützpunkte des Westens auf fremden Territorien in strategischer Hinsicht ihre frühere Bedeutung verlieren, ist die Tatsache ihres Bestehens eine ernsthafte Gefährdung des allgemeinen Friedens. Der Kernpunkt der Sache besteht darin, daß derartige Stützpunkte zu den gefährlichsten Quellen militärischer Provokationen gehören, die die Menschheit in eine fürchterliche Katastrophe stürzen können.

Es ist daher absolut klar, welche Bedeutung heute der Kampf der sozialistischen Länder und der gesamten friedliebenden Menschheit um die Auflösung der Militärstützpunkte gewinnt. Die aggressiven Kreise des Westens versuchen nachzuweisen, daß die UdSSR und die Länder des Sozialismus damit danach streben, sich eine einseitige militärische Ueberlegenheit zu sichern. Unsinnige und lächerliche Erfindungen! Der Kampf gegen Militärstützpunkte auf fremden Territorien ist keineswegs ein Kampf um die militärische Ueberlegenheit der einen oder anderen Seite, sondern ein Kampf um die Erhaltung des Friedens.

Politische Ethik in der „Wohlstandsgesellschaft"

Von Otto Martin von der Gablentz

Drucker, Peter F.: Gedanken über die Zukunft. Düsseldorf: Econ Verlag 1959. 222 S.

Drucker, Peter F.: Landmarks of Tomorrow. New York: Harper 1957. 270 S.

Deutsche Ausgabe: Das Fundament für Morgen. Die neuen Wirklichkeiten in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Düsseldorf: Econ Verlag 1958. 345 S.

Eick, Jürgen: Wenn Milch und Honig fließen. Eine wirtschaftskritische Studie. 2. Aufl. Düsseldorf: Droste Verlag 1958. 319 S.

Galbraith, John Kenneth: The Affluent Society. Boston: Mifflin 1958. 368 S.

Deutsche Ausgabe: Gesellschaft im Ueberfluß. München: Droemersche Verlagsanstalt 1959. 382 S.

Lynes, Russel: A Surfeit of Honey. New York: Harper 1953. 140 S.

Packard, Vance: The Hidden Persuaders. New York: Pocket Books Inc. 1958. 242 S.

Deutsche Ausgabe: Die geheimen Verführer. Der Griff nach dem Unbewußten in Jedermann. Düsseldorf: Econ Verlag 1958. 320 S.

Packard, Vance: The Status Seekers. An Exploration of Class Behavior in America and the Hidden Barriers that Affect You, Your Community, Your Future. New York: McKay 1959. 369 S.

Deutsche Ausgabe: Die unsichtbaren Schranken. Theorie und Praxis des Aufstiegs in der „klassenlosen" Gesellschaft. Düsseldorf: Econ Verlag 1959. 369 S.

Röpke, Wilhelm: Jenseits von Angebot und Nachfrage. 2. Aufl. Erlenbach-Zürich und Stuttgart: Rentsch 1958. 368 S.

Schieweck, Erich: Die überholte Weltrevolution. Düsseldorf: Econ Verlag 1959. 214 S.

Wie werden wir mit den Tatsachen der modernen Gesellschaft fertig, ohne den Maßstab eines humanistischen Menschenbildes zu verlieren? Diese brennende Frage bildet den gemeinsamen Nenner der oben aufgeführten und einer Flut anderer Veröffentlichungen zu dem Thema der modernen Wohlstandsgesellschaft. Und in der Tat: mit der konkreten Hoffnung, der materiellen Not ein Ende zu bereiten, stellen sich Fragen, die, weit über wirtschaftspolitische Fragestellungen hinaus, die politische Ethik unserer Gesellschaft berühren.

Otto Martin *von der Gablentz,* 1952—1955 Stipendiat am Europakolleg in Brügge und Senior Scholar des St. Antony's College in Oxford, 1955—1956 Lehrtätigkeit am Europakolleg in Brügge, 1956—1957 Harkness Fellow of the Commonwealth Fund an der Harvard Universität in Cambridge (Mass.). seit 1959 Attaché im Auswärtigen Amt.

DIE THESEN VON J. K. GALBRAITH

Könnte man die Geisteshaltung, die man in Amerika und England *liberal* heißt, mit einem deutschen Wort ausdrücken, so wäre es einfacher, Bücher wie *Galbraiths* „The Affluent Society“ zu charakterisieren. Da aber weder „liberal“ noch „fortschrittlich“ oder „aufgeklärt“ dem angelsächsischen Begriff des *liberal* entsprechen, kann man auf deutsch nur die Thesen Galbraiths für sich sprechen lassen. Galbraith, Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Harvard Universität, bekannter Publizist und einflußreicher Berater des künftigen Präsidenten der Vereinigten Staaten, John F. *Kennedy*, geht davon aus, daß unsere überkommene Vorstellungswelt (conventional wisdom), wie er sie sieht, am Pessimismus der alten Wirtschaftstheoretiker festhält, es werde nie genug produziert werden, um alle materiellen Wünsche zu befriedigen. Produktion, selbst auf Kosten sozialer Ungleichheit und wirtschaftlicher Unsicherheit, ist ihr Angelpunkt. Ungleichheit und Unsicherheit bilden jedoch nach Galbraiths Auffassung heute keine unlösbaren Probleme mehr. In einer reichen Welt ist es kein besonderer Vorzug, noch reicher zu sein. „Increased production is an alternative to redistribution.“ Die moderne Wirtschaft wird nicht mehr vom Risiko bestimmt, was immer die Unternehmerverbände darüber sagen mögen. Das moderne Sicherheitsbedürfnis, weit davon entfernt, Reaktion auf die Unsicherheit zu sein, lebt von der Sorge um die Bewahrung des größeren Reichtums.

Höhere Produktion, so etwa heißt der Mythos der modernen Wohlstandsgesellschaft, löst alle Probleme, die der sozialen Ungleichheit wie der wirtschaftlichen oder nationalen Unsicherheit. „Vested interests“ aller Schattierungen stützen den Mythos: das soziale Prestige des Industriellen gegenüber dem „unproduktiven“ Intellektuellen, und die moderne Werbetechnik, die die Bedürfnisse für viele der produzierten Güter erst schafft. Hier zeigt sich aber schon die Grenze des Mythos: die Produktion rechtfertigt sich nicht mehr von selbst durch natürliche Bedürfnisse, sondern ist darauf angewiesen, ihren Absatz durch künstliche Bedürfnisausweitung sicherzustellen. Der Mythos der Produktion erklärt auch, warum die Wohlstandsgesellschaft der Inflation, dieser ständigen Gefahr einer expansiven Wirtschaft, noch nicht Herr wird. Die Geldpolitik, Waffe der Konservativen, verliert ihre Wirkung gegenüber der durch Abzahlungsgeschäfte und Werbetricks künstlich angefachten Nachfrage und ihrer ständigen Steigerung. Nimmt die Nachfrage trotz teurer Zinsen nicht ab, so besteht auch kein Zwang, bei teurem Geld weniger zu investieren. Die Fiskalpolitik, Waffe der amerikanischen „Liberals“, scheitert gleichfalls am Mythos der Produktion. Ein möglicher Rückgang der Produktion als Folge der steuerlichen Geldabschöpfung läßt sich politisch nicht mehr vertreten. Ein sozialer Mythos beweist seine Berechtigung dadurch, daß er das Gleichgewicht innerhalb der gesamten Gesellschaft schafft und erhält. Galbraith weist nach, wie der Mythos der Produktion als oberster Wertmaßstab gefährliche Gleichgewichtsstörungen in der modernen Gesellschaft hervorruft: Oeffentliche Dienste, wie Erziehung und Straßenbau, müssen sich jeweils mühsam nach der Produktionsnotwendigkeit rechtfertigen, um überhaupt ihren Aschenbrödelanteil am Nationalprodukt zu erhalten, während sich die Produktion von Waren von selbst rechtfertigt. Diesen Gleichgewichtsstörungen will Galbraith als echter „Liberal“ mit Erziehungsmaßnahmen begegnen. Die

Zollpolitik z. B. sollte sich nicht mehr allein an den Bedürfnissen der nationalen Produktion ausrichten, sondern wichtigeren, politischen Maßstäben untergeordnet werden. Dies würde die Politik gegenüber den Entwicklungsländern erheblich erleichtern. Eine der gefährlichsten Quellen der Inflation könnte man beseitigen, indem man das Junktim von Produktion und Einkommenssicherheit für den Arbeiter lockert: eine „Cyclically Graduated Compensation“ soll den bisher unlösbaren Widerspruch zwischen Vollbeschäftigung und stabilen Preisen lösen helfen. Würde die Arbeitslosenunterstützung, wenn die Arbeitslosigkeit anwächst, auf annähernd den vollen Lohn erhöht, so würde damit der Druck der Gewerkschaften, auf jeden Fall den Arbeitsplatz zu bewahren, vermindert. Würde die Unterstützung in Zeiten der Vollbeschäftigung verkürzt, so bliebe der Anreiz zur Arbeit erhalten. Die Hoffnungen der Wohlstandsgesellschaft — Verschwinden der letzten Reste der Armut bei den „unproduktiven“ Teilen der Bevölkerung, angenehme Beschäftigung statt stupider Fron — können sich nur erfüllen, glaubt Galbraith, wenn nicht mehr die Produktion der oberste Maßstab ist, sondern die Erziehung des ganzen Volkes zu einer Gesellschaft freier Menschen. „In Menschen zu investieren“ ist das oberste Gebot der nationalen Sicherheit und des Ueberlebens einer freien Gesellschaft. „To have failed to solve the problem of producing goods would have been to continue man in his oldest and most grievous misfortune. But to fail to see that we have solved it and to fail to proceed thence to the next task, would be fully as tragic.“

RÖPKES KONSERVATIVE KRITIK DER WOHLSTANDSGESELLSCHAFT

Vor den Problemen der modernen Wohlstandsgesellschaft wird der europäische „Liberale“ W. *Röpke* zum Konservativen. Stärker noch als bei *Galbraith* wird in seinen Ausführungen deutlich, daß es nicht eigentlich um wirtschaftliche Probleme geht, sondern um Fragen der politischen Philosophie und der sozialen Ethik: „Entscheidend sind die Dinge jenseits von Angebot und Nachfrage, von denen Sinn, Würde und innere Fülle des Daseins abhängen, die Zwecke und Werte, die dem Reiche des Sittlichen im weitesten Verstande angehören“ (S. 18). Der heute noch sogenannte kontinentaleuropäische Liberalismus entpuppt sich in Röpkes Darlegungen als eine in ihren Grundgedanken konservative Philosophie. „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ ist ein oft brillant geschriebener, leidenschaftlicher Kassandraruf: In der modernen Wohlstandsgesellschaft ist der Mensch heimatlos. Sie ist eine „von Sorgen gejagte, von allen Ankern losgerissene, tiefunglückliche Welt“ (S. 10). Symbol dieser Welt ist für Röpke der Alpdruck des heutigen New York. Die Vermassung, dieser „Zersetzungsprozeß der Gesellschaft“ (S. 57), hat den „Humus fester Lebensordnung und echter Gemeinschaftsgesinnung“ (S. 153) zerstört und die Welt in einen sozialen „dust-bowl“ (S. 78) verwandelt.

Die wirtschaftlichen Wurzeln dieser menschlichen Entfremdung liegen im mangelnden Respekt vor dem Eigentum und dem Geld. Die Vorstellung vom Wohlfahrtsstaat hat den gleichmacherischen „Raub durch den Stimmzettel“ möglich gemacht (S. 212), den Staat zum „Taschengeldstaat“ (S. 218) herabgewürdigt. Fremdvorsorge statt eigener Verantwortung macht die Mediokrität zum allgemeinen Maßstab. Die chronische Inflation ist im Grunde die moralische Krankheit einer Welt, die den Respekt vor Eigentum, Sparen und Geld nicht mehr kennt und mit *Keynes*schen Theorien „Wirtschaftstechnik“ betreibt. Mit

dem Geist der Planung und der „tabula rasa" (S. 111) hat sie die Welt „entzaubert" und ihrer menschlichen Triebfedern beraubt (S. 115). „In Wahrheit kann die Marktwirtschaft — und mit ihr die gesellschaftliche und politische Freiheit — nur als Stück einer bürgerlichen Gesamtordnung und in ihrem Schutze gedeihen." (S. 139.) Diese Gesamtordnung ist die Idealwelt des bürgerlichen Konservativen: „Das Feste, Dauernde und Bewährte" (S. 21) — „Individuen, die verwurzelt und deren Dasein nicht von den natürlichen Ankern des Lebens losgerissen ist" (S. 51) — „Bauerntum, Handwerk, Mittelstand, Kleinbetrieb" (S. 312). Der prophetische Elan des konservativen Konvertiten läßt Röpke in jeder modernen Sozialwissenschaft, in jedem „Intellektuellen" (S. 18) ein „allzu zufriedenes Weltkind" (S. 58) vermuten, der die „menschlich wärmenden Werte" (S. 145) der bürgerlichen Gesellschaft zerstört.

Diese so drastisch und oft brillant beschriebene Krankheit der modernen Wohlstandsgesellschaft, für die Röpke den Zustand der Vereinigten Staaten als typisch bezeichnet (S. 89), läßt nur eine Diagnose zu: es handelt sich nicht um eine vorübergehende Notlage oder um Kinderkrankheiten, die, wie bei *Galbraith*, im Vergleich mit den Hoffnungen der modernen Welt gering wiegen, sondern in Wahrheit um einen tiefen Konflikt zweier Sozialphilosophien: auf der einen Seite der „Zentrist", der soziale Rationalist, der Planer, der Doktrinär, der Kollektivist, der „für alles Erdachte, Gemachte, Fabrizierte, Organisierte und kunstvoll Konstruierte, für Reißbrett, Blaupause und Lineal eine merkwürdige Vorliebe hat" (S. 310) — auf der anderen Seite der „Dezentrist", der „dem natürlich Gegebenen, Gewachsenen, durch seine Dauer Legitimierten, Spontanen, sich selbst Regulierenden, Kontinuierlichen und die langen Zeiträume Umfassenden den Vorzug gibt" (S. 312). Aber beide Idealtypen haben für Röpke weniger Erkenntniswert als vielmehr polemische Bedeutung. Der „Dezentrist" ist vernünftig, weise, moralisch, der „Zentrist" ipso facto doktrinär, „ein Moralist von der billigen, rhetorischen Art . . ., ein Tugendbold" (S. 313). Mit dieser Polemik aber wird Röpke selbst zum Doktrinär und entwertet einen großen Teil der beherzigenswerten Dinge, die in seinem Buche stehen. Denn diese beiden Idealtypen werden jetzt zurückprojiziert in die Realität. Auf einmal gibt es in der Wirklichkeit nur noch diese beiden reinen Denktypen: Wo geplant wird, herrscht das Böse, der Zentrist — wo wachsen gelassen wird, das Gute, der Dezentrist. Ein „Mischmaschsystem" ist Verrat am Ideal (S. 50).

Statt einer geistigen Auseinandersetzung mit der neuen Wirklichkeit verrät Röpkes Therapie häufig, wie wehmütig er einer verklärten Vergangenheit nachtrauert. Mittelstandspolitik, Bauernpolitik, Stärkung der Unternehmerfunktion, Goldstandard sind die Stichworte seiner Politik. Oft begnügt er sich mit unverbindlichen Ermahnungen: „Der Physik der Wirtschaft ist ihre Psychologie, ihre Moral, ihr Geist, kurz ihre Menschlichkeit entgegenzusetzen" (S. 346), denen niemand widersprechen wird. Am auffälligsten tritt diese nach rückwärts orientierte, um nicht zu sagen reaktionäre Einstellung in Röpkes Ablehnung der europäischen Integrationspolitik (S. 42, S. 328) zutage und in seiner Vorstellung, daß die Probleme der Entwicklungsländer nur nach den Rezepten einer rein kapitalistischen Wirtschaftspolitik zu lösen seien (S. 346 ff). Das Problem eines gerechten internationalen Ausgleichs zwischen den haves und den have-nots scheint für ihn nicht zu existieren. Handelt es sich nicht gerade hier um Probleme,

die „jenseits von Angebot und Nachfrage“ liegen? In der Polemik gegen die „zentristischen“ Tendenzen, die sich in der europäischen Integrationspolitik wie in der Planung der Entwicklungshilfe vielfach abzeichnen, konzentriert sich Röpke auf Schwächen der Integrationspolitik, die offen zutage liegen. Aber wie sollen die Werte, die er verteidigt, in der sich wandelnden modernen Welt lebendig werden, wenn jede in die Zukunft schauende, mit langen Entwicklungsperioden rechnende Planung und Gestaltung schon im Ansatz verdammt und verworfen wird? Auch wer mit den Methoden der Politik der EWG nicht einverstanden ist, gegen die sich Röpkes Zorn in erster Linie richtet, wird in seinem Buch wenig finden, was die Suche nach konstruktiven Lösungen erleichtern könnte.

DIE HOFFNUNG AUF DIE SOZIALWISSENSCHAFTEN

Die wissenschaftliche Durchdringung dieser neuen Wirklichkeit hat sich P. F. *Drucker*, ein ehemals österreichischer Journalist, der sich seit 1933 in den Vereinigten Staaten als Industrieberater und Professor für Wirtschaftsorganisation großes Ansehen erworben hat, zur Aufgabe gestellt. In seinen „Landmarks of Tomorrow“ versucht er darzustellen, was die Welt der Gegenwart, für die die Gesellschaft der Vereinigten Staaten das entwickelteste Beispiel bietet, von der „Moderne“, der „Neuzeit“, wie wir die Zeit seit der Französischen Revolution auch heute noch nennen, unterscheidet. Wissenschaft geht heute auf allen Gebieten über die karthesianischen Denkvoraussetzungen hinaus. Sie arbeitet mit Ganzheitsbegriffen wie Gestalt, Umgebung, Persönlichkeit, die weder ohne weiteres meßbar noch teilbar, noch auf Ursache und Wirkung zurückführbar sind. Man spricht von Prozeß und Wachstum eben dieser Einheiten. Noch fehlt die philosophische Methode, die mit der Klarheit, die dem karthesianischen Denken eigen war, diese ganzheitlich erfaßten Phänomene erklären könnte.

Die typische soziale Einheit, die in dieser neuen Welt die Leistungen des einzelnen im Rahmen einer Gesamtleistung und -verantwortung zur Wirkung bringt, ist die „Organisation“. Die große Einzelleistung ebenso wie die starre Unterordnung unter eine Hierarchie und der Roboter des Fließbandes gehören nach Druckers Auffassung der Vergangenheit an. Gleichheit der Chancen ist nicht mehr nur eine Forderung sozialer Gerechtigkeit, sondern eine funktionale Notwendigkeit der „Organisation“. Der Organisationssachverständige, der „Manager“, wird der beherrschende Menschentyp in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Wesentlich ist nun, daß das neue Denken, die technischen Neuerungen und die neuen Formen menschlicher Gemeinschaftsleistung zum ersten Male in der Geschichte der Menschheit das Problem der absoluten Macht über die Geschicke der Erde und des Menschen entstehen lassen. Wenn es nicht gelingt, auf dem Gebiet der politischen Organisation die absolute physische Vernichtungsmacht zu bannen und auf dem Gebiet der Erziehung die absolute Macht über die Seele der Menschen durch die Bindung eines jeden an humanistische Werte unschädlich zu machen, ist der Fortbestand der zivilisierten Menschheit bedroht. Vier große Aufgaben harren der Lösung, die mit traditionellen Mitteln kaum zu erreichen ist:

1. Keine Gesellschaftsordnung wird überleben können, die es nicht versteht, in kurzer Zeit zu einer „educated society“, einer *Bildungsgesellschaft* zu werden.

Mit der Erziehung von Spezialisten ist es nicht getan. Im Zeitalter der Technik und ihrer sich überstürzenden Neuerungen muß jeder einzelne auf Aufgaben vorbereitet werden, die zur Zeit seiner schulischen Ausbildung noch nicht vorauszusehen sind. Keine der drei großen westlichen Erziehungssysteme — des englischen, des kontinentaleuropäischen und des amerikanischen mit dem jeweiligen Nachdruck auf Charakter und Verantwortung, Wissen und Arbeit, Staatsbürgertum und Zusammenarbeit — ist hierfür allein ausreichend. Aber alle drei müssen dazu beitragen, die große Erziehungsaufgabe im technischen Zeitalter zu lösen.

2. *Wirtschaftlich* liegt die große Aufgabe darin, den Lebensstandard der gesamten Menschheit auf ein menschenwürdiges Niveau zu heben. Obwohl eine jährliche Investition nur von etwa ein vH des Einkommens der westlichen Welt nach Schätzungen ausreichen würde, die Grundlage für ein normales wirtschaftliches Wachstum in den Entwicklungsländern zu legen, zeigen sich bisher weder ihre politischen Institutionen noch ihr Verantwortungsgefühl dieser Aufgabe gewachsen. Erst durch dieses Versagen wird der Kommunismus zu einer verführerischen Alternative für die jungen Staaten Asiens und Afrikas.

3. Die Ausweitung der Regierungsaufgaben auf der einen und die Pluralität der Machtzentren auf der anderen Seite bringt den modernen Staat in eine schwere Krise. Er erscheint entweder als Leviathan oder als Spielball sozialer Gruppen. Noch fehlt ein allgemein akzeptiertes *staatspolitisches Denken*, das eine starke Regierung und gleichzeitig die Freiheit des einzelnen gewährleistet.

4. Jede Gesellschaft, die für die Zukunft lebens- und entwicklungsfähig bleiben will, muß sich den *geistigen Anforderungen der modernen Technologie* gewachsen zeigen, die auf den Denkvoraussetzungen der westlichen Kultur beruht. Mit dem Zusammenbruch der politischen Vorherrschaft Europas wird so das europäische Denken unter Zerstörung vieler anderer Traditionen zur Voraussetzung jeder lebensfähigen Gesellschaftsordnung in aller Welt. Noch fehlt die neue geistige Haltung, die den Anforderungen der Technologie entspricht und doch gleichzeitig die Bildung kultureller Gemeinschaften auf der Grundlage alter Kulturen ermöglicht.

Die Ohnmacht des einzelnen gegenüber den anonym organisierten Mächten der Gesellschaft ist eine Konsequenz fehlender Verantwortlichkeit: „He is all-powerful, no matter how lowly, if he knows himself to be responsible."

Eine verantwortliche Haltung des Menschen gegenüber dem heutigen Wissen und der absoluten Macht, die es verleiht, ist auch das Anliegen von V. *Packard* in seinem Buch „The Hidden Persuaders". Packard beschreibt in anschaulicher und packender Sprache die systematische Anwendung tiefenpsychologischer Erkenntnisse im Geschäftsleben und in der Politik der Vereinigten Staaten unter dem Namen des „Motivational Research" (MR). Entscheidungen, ob Kauf oder Wahl, kommen im allgemeinen nicht durch rationale Ueberlegungen zustande, sondern bilden sich in einer tieferen Schicht der Seele, die die „depth boys" durch geschicktes Ausnutzen von Wunschträumen, Bedürfnissen und Schwächen ausbeuten.

Unter den Händen des Reklamefachmanns ändert sich das Bild der Ware. Die „modernen Märchenerzähler" appellieren an geheime psychologische Bedürfnisse.

Eine Auto- oder Zigarettenmarke assoziiert das angebotene Produkt mit dem Menschentyp, den der präsumtive Käufer in seinen Wunschträumen gern darstellen möchte: er kauft nicht einen Gebrauchsgegenstand, sondern ein Idealbildnis seiner selbst. Doch nicht nur dieser in jedem Menschen schlummernde Narzißmus wird ausgenutzt. Der Käufer von Genußmitteln oder Luxuswaren wird durch die Reklame systematisch von Schuldgefühlen befreit, die ihn etwa beschleichen und beim Einkauf hemmen könnten. Ein raffiniertes Register sämtlicher Methoden der Menschenführung von Ueberredung bis zur „Absolution“ spannt die geheimen Wünsche und Schwächen des einzelnen für den Absatz des jeweiligen Artikels ein. In einer Lebensversicherungspolice kauft der einzelne Unsterblichkeit, in der Haarcreme Bestätigung seiner Männlichkeit. Da es in der Wohlstandsgesellschaft immer weniger um die Befriedigung der primitiven Lebensbedürfnisse geht, öffnen diese Methoden neue Wege, für alles und jedes Absatz zu schaffen — ob es im traditionellen Sinne „gebraucht“ wird oder nicht.

Die größten Gefahren entstehen dort, wo sich unter dem Einfluß der Reklame die Ueberzeugung durchsetzt, der Mensch sei überhaupt nur ein Bündel von Trieben und Wunschträumen, und es habe daher gar keinen Sinn, rationale und moralische Maßstäbe an sein Handeln anzulegen. Im Kampf um die politische Macht ist die Methode, mit Appellen an Wunschträume anstatt mit rationalen Argumenten zu überzeugen, von jeher zu Hause gewesen. Wird aber Wahlkampf im wesentlichen großen Reklamefirmen im Dienste der jeweiligen Parteien überlassen, so rührt dies an die Grundfesten der Demokratie: „The idea that you can merchandise candidates for high office like breakfeast cereals ... is the ultimate indignity for the democratic process“ stellte Adlai *Stevenson* aus eigener bitterer Erfahrung fest.

Um dieser Gefahr zu begegnen, ist einerseits die genaue Kenntnis der modernen Machtfaktoren erforderlich, zum anderen der Glaube an den Wert der inneren und äußeren Unabhängigkeit des einzelnen. Erst ein geistig und charakterlich gründlich gebildeter Mensch kann sich daher entscheiden, „sich nicht verführen zu lassen“. *Packards* Antwort läßt die Frage nach den institutionellen Garantien offen, die Erziehung und Politik gegen „hidden persuaders“ abschirmen können. Ein klares Verständnis der modernen Gesellschaft ist sicherlich noch die beste Waffe gegen Uebergriffe der „depth boys“. Man kann ein hoffnungsvolles Zeichen darin sehen, daß überall in der westlichen Welt die Sozialwissenschaften die zentrale Rolle in Forschung und Erziehung zu übernehmen beginnen, die das 19. Jahrhundert in seinem Vertrauen auf feste Institutionen der Rechtswissenschaft und der Geschichte zugewiesen hatte. Denn „was früher Bildung geheißen hat, die geistige Widerstandskraft gegen die aufs Bewußtsein anstürmenden Tagesmächte, ist nicht mehr denkbar ohne das Wissen von der Gesellschaft und der Prozesse in ihr“ (*Horkheimer*).

DIE UNSICHERHEIT DES MENSCHEN IN DER WOHLSTANDSGESELLSCHAFT

Noch sind wir aber, trotz vieler Veröffentlichungen, die sich mit dieser Frage befassen, weit davon entfernt, ein klares Bild von der Struktur der Wohlstands-

gesellschaft zu besitzen. Es ist auch noch fraglich, ob und in welchem Maße die an amerikanischen Verhältnissen gewonnenen Einsichten verallgemeinert, die dort entstandenen Begriffe in Westeuropa oder gar in dem so unbestimmten Bereich der „westlichen" oder „freien" Welt verwandt werden können. Sind es zum Beispiel mehr als nur vorläufige Impressionen, wenn uns Russel *Lynes* versichert, die gesellschaftliche Schichtung verlaufe nun nicht mehr nach horizontalen Linien, sondern bestehe aus Pyramiden von Berufen und sonstigen Gruppen, von denen jede ihre eigene horizontale Schichtung besitze? In seinem neuen Buch „The Status Seekers" zeigt *Packard*, wie sich neue „Unsichtbare Schranken" (der deutsche Titel des Buches) bilden, die die traditionell „offene" Gesellschaft der Vereinigten Staaten in eine starre Klassengesellschaft umzubilden drohen. Nach Packards Ansicht werden die oft beschriebenen „Entschichtungsvorgänge" in der modernen Gesellschaft durch neue soziale Ungleichheiten wieder wettgemacht. Er zeigt in der amerikanischen Sozialstruktur fünf neue Klassen auf:

Akademische Elite:	Sockelgruppe:
1. Die wirklich oberste Klasse	3. Die aufstiegsbeschränkte Klasse
2. Die beinahe oberste Klasse	4. Die Arbeiterklasse
	5. Die wirklich niederste Klasse

Die Ein-Klassen-Vorortsgemeinden fördern ebenso wie die für die Vereinigten Staaten neuen hierarchischen Vorstellungen in den großen Industriekonzernen die Abkapselung dieser fünf Schichten voneinander. Die Spezialisierung der Berufe bindet die entsprechend ausgebildeten Menschen an ihre Spezialaufgaben und damit an ihre Stellung in der sozialen Hierarchie. Selbst die Kirchen lassen sich in dieses Schema einordnen: Die Episkopalkirche an der Spitze, die Baptisten und die kleineren Sekten am Boden der Sozialpyramide. Klubs, Vereine und vor allem das Bildungswesen mit exklusiven Privatschulen und Kollegs übertragen diese Klassenschranken auf die kommende Generation.

Solange weder über die neue Schichtung der Wohlstandsgesellschaft noch über die Frage, ob überhaupt noch Schichten oder Klassen nachzuweisen seien, klare Vorstellungen bestehen, ist es schwer, die Bedeutung einzelner Symptome im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung zu erfassen. So beschreibt z. B. Russel *Lynes* die pittoreske Gruppe der „Upper Bohemians", die sich zwar von den bürgerlichen Konventionen befreit hat, aber nicht außerhalb des Bürgertums steht wie die „True Bohemians". Der gleiche Autor spricht von der „New Servant Class", den Ehemännern, die immer mehr von den in der bürgerlichen Gesellschaft Frauen zugedachten Rollen übernehmen.

Für die Bundesrepublik hat Jürgen *Eick* versucht, die Gesellschaft zu analysieren, in der „Milch und Honig fließen". Obgleich die Statistik das Anwachsen der „Dienstleistungsberufe" nachweist, ist kaum jemand mehr bereit, die alltäglichsten Dienste zu verrichten. Der technisch ausgebildete, aber ungebildete Mensch vermag mit der wachsenden Freiheit nichts anzufangen. Psychische Ermattung und Leere tritt an die Stelle körperlicher Müdigkeit. Flucht in eine Traumwelt oder in rastlose Betriebsamkeit, Depressionen und Erschöpfungszustände, Minderwertigkeitsgefühle sind die immer wieder festgestellten und

beschriebenen Symptome des Unbefriedigtseins. Charakteristisch für diese Ohnmacht des Menschen, die von ihm selbst geschaffene Welt zu beherrschen, ist der Mangel an leitenden Männern, deren Aufgabe ja gerade darin besteht, die vielen komplizierten Spezialaufgaben zu überschauen und zu koordinieren. Wir können die Vorteile des Wohlstandes nur genießen, wenn wir uns ihnen als Menschen gewachsen zeigen und nicht zu einem blassen „Volk der Arbeiter und Konsumenten“ werden.

Unbehagen in der modernen Gesellschaft und Streben nach sozialer Schranke entspringen beide dem gleichen Gefühl der Unsicherheit, der Erfahrung, der modernen Welt nicht gewachsen zu sein. Aber was in der Vergangenheit soziale und menschliche Sicherheit verlieh, kann heute leicht zu einem Element der Unsicherheit werden. So hat *Packard* z. B. die Gefahr der neuen Klassenschranken für die Leistungskraft und für den sozialen Frieden der modernen Gesellschaft klar herausgestellt: In einer Gesellschaft, die sich nur eine ganz kleine von jeder Handarbeit befreite Bildungselite leisten konnte, gab es gültige Argumente für die Beibehaltung einer starren Gesellschaftsstruktur. Heute kommt es im Gegenteil darauf an, alle in der Gesellschaft schlummernden Begabungen voll zu entwickeln. Das ist aber nur in einer offenen Gesellschaft gewährleistet, die jedem Begabten alle Bildungs- und Aufstiegschancen öffnet. Eine wirkliche Volksbildung, das erste Gebot unserer Zeit, verlangt menschliches Verständnis, geselligen Umgang und gegenseitiges Kennenlernen über alle „unsichtbaren Schranken“ hinweg.

Was aber kann den Menschen von diesem tiefen Gefühl der Unsicherheit gegenüber der Wohlstandsgesellschaft, seiner eigensten Schöpfung, befreien? Einmal das Wissen um diese Gesellschaft und ihre Gefahren. Denn nur eine systematische, wissenschaftliche Beschäftigung mit der modernen Gesellschaft kann noch das Geflecht von Macht und Abhängigkeit entwirren und so die Voraussetzung für eine wirksame politische Kontrolle und Verantwortung schaffen. Nicht nur im Märchen ist es so, daß eine Macht, die man bei Namen nennen kann, einen Teil ihres Schreckens verliert. Die von modernen Denkern immer wieder beschworene Unsicherheit und Ungeborgenheit des Menschen in der Welt der anonymen Mächte ist vielleicht bei genauerem Hinsehen keine fatale Notwendigkeit. Auch die Mächte der Natur erschienen einst schrecklich, weil anonym. Die alte Haltung des „sapere aude“ könnte auch heute helfen, die materiellen Möglichkeiten der Wohlstandsgesellschaft einem freieren menschlichen Leben dienstbar zu machen.

DIE MORALISCHE GESELLSCHAFT

Aber mit dem bloßen Wissen um die Gesellschaft ist es nicht getan. Der Optimismus des alten Fortschrittglaubens hält unseren Erfahrungen nicht stand. Man ist versucht, in *Röpkes* Kassandrarufe mit einzustimmen, wenn man das im Econ-Verlag erschienene Buch des Unternehmers E. *Schieweck:* „Die überholte Weltrevolution“ liest. Für Schieweck ist auch die Weltpolitik eine unternehmerische Aufgabe, die mit den bewährten Methoden der modernen Betriebsführung und der public relations bewältigt werden kann. Hat doch die Entwicklung von Technik, Bevölkerung und Bildung in der modernen Welt Ost wie West vor Auf-

gaben gestellt, die keine „ideologischen Brillen" vertragen. „Da ich in meinen Ausführungen den mehrfach begründeten Standpunkt eingenommen habe, daß die industrielle Weltrevolution die menschlichen Lebenssysteme unaufhaltsam umwandelt und in eine neue Richtung zwingt, glaube ich auch, daß die derzeitigen Versuche von Blockbildungen, wie Ostblock- und Westblockstaaten, kommunistische und freie Länder, vorübergehende Erscheinungen sind, die für die kommende Entwicklung keine entscheidende Bedeutung haben werden." (S. 173.) Von dieser politischen Voraussetzung aus entwickelt Schieweck eine Reihe von wirtschaftspolitischen Vorschlägen, die Deutschland wieder „die Funktion der Mitte" geben sollen, „die seiner geographischen Lage entspricht" (S. 210). Er schließt sein Buch mit den Worten *Chruschtschows*, der bei einer Fabrikbesichtigung dem sowjetzonalen Parteisekretär *Ulbricht* erklärt: „Ich könnte mir denken, daß mein Nachfolger ein Chemiker ist" (S. 214).

Die Gefahren einer solchen naiven Vereinfachung und Verniedlichung der weltpolitischen Spannungen liegen auf der Hand. Die technische Utopie des Unternehmers und die Utopie der gläubigen Marxisten sind verwandt. Wollen wir nicht dem Kollektivismus östlicher Prägung einen Kollektivismus westlicher Prägung gegenüberstellen, so werden wir den Erkenntnissen und Erfahrungen moderner Sozialwissenschaft und moderner Politik nicht ausweichen dürfen. Denn das Geflecht der Weltpolitik ist immer noch um vieles komplizierter, als es sich *Schieweck* und auch die Marxisten vorstellen. Neben der alleinigen „Verwaltung von Sachen und der Leitung von Produktionsprozessen", in der die *Engels*sche Utopie vom Verschwinden des Staates gipfelt, wird es immer die „Regierung von Personen" geben in vielfältiger Gestalt. „Regierung von Personen" aber, um an dem Engelsschen Ausdruck festzuhalten, kommt ohne einen verbindlichen ethischen Maßstab nicht aus. Auch die Wohlstandsgesellschaft hat ein Ziel, das höher steht als die Erhaltung des Wohlstandes. Dieser Maßstab des freien, verantwortlichen Menschen unterscheidet die freie Gesellschaft von allen kollektivistischen Systemen. Er stellt den Westen vor die schwierige Aufgabe, dieses Ziel mit den Notwendigkeiten einer wirksamen Entfaltung aller Produktivkräfte in Einklang zu bringen. P. F. *Drucker* versucht, diese Brücke zu schlagen in seinen „Gedanken über die Zukunft", einer Sammlung von Aufsätzen und Vorträgen, die den weiten Bereich von Problemen der Betriebsführung bis zur Philosophie *Kierkegaards* umspannen. Es geht ihm darum, die gesellschaftlichen Institutionen zu finden, die die gewaltigen Aufgaben der Zeit lösen können, ohne darüber das Ziel aus den Augen zu verlieren. Von flachem Fortschrittglauben und von reaktionären Träumereien gleich weit entfernt, findet er den Maßstab in der alten liberalen Vorstellung der „moralischen Gesellschaft", „in der der Eigennutz des einzelnen ... dem Besten der Gesellschaft dient, in der vollste Persönlichkeitsentfaltung des einzelnen ... zur höchsten Vollkommenheit der Gesellschaft beiträgt und in der Wettbewerb und Zusammenarbeit ... gleicherweise notwendig und gleicherweise sozial produktiv sind". Nicht die Institutionen und die Mittel, die die größte technisch-wirtschaftliche Wirksamkeit garantieren, sondern allein die, die das Ziel einer jeden Gesellschaftsordnung, die Gesellschaft freier Menschen, ermöglichen, können dazu beitragen, die moderne Wohlstandsgesellschaft zu einer „moralischen Gesellschaft" umzugestalten.

Die Konsolidierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Zur Beschleunigung der Zeitfolge des EWG-Vertrages

Von Norbert Welter

Am 1. Januar 1961 haben die sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weitere entscheidende Schritte auf dem Wege zur Verwirklichung ihrer Zollunion unternommen. Sie haben mit diesem Datum einmal ihre Binnenzölle für Industrieerzeugnisse vorzeitig um weitere 10 vH für nichtliberalisierte landwirtschaftliche Erzeugnisse um 5 vH herabgesetzt, sie haben zum anderen ein Jahr früher als im EWG-Vertrag vorgesehen ihre nationalen Zollsätze zum erstenmal dem Gemeinsamen Außenzolltarif angeglichen, sie haben ferner den Außenzoll mit gewissen Ausnahmen gleichzeitig um 20 vH gesenkt, und sie haben schließlich die Kontingente erweitert. Die ersten drei Maßnahmen gehen auf die Beschlüsse des EWG-Ministerrates vom 12. Mai und 20. Dezember 1960 zurück, die Zeitfolge des EWG-Vertrages zu beschleunigen. Der Beschleunigungsbeschluß hat eine lange und bewegte Vorgeschichte.

„L'EUROPE DES AFFAIRES"

In den letzten Tagen des Jahres 1958 führte die französische Regierung eine Reihe binnen- und außenwirtschaftlicher Maßnahmen durch, um die französische Wirtschaft grundlegend zu sanieren und das Land in die Lage zu versetzen, seinen außenpolitischen Verpflichtungen nachzukommen[1]. Damit war das letzte politische Hindernis aus dem Wege geräumt, das der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes noch im Wege stand. So konnten am 1. Januar 1959 die ersten handelspolitischen Maßnahmen des EWG-Vertrages (zehnprozentige lineare Zollsenkung, Globalisierung und zwanzigprozentige Erweiterung der bestehenden Einfuhrkontingente gegenüber den EWG-Partnern) in Kraft treten. Ein bescheidener Beginn zwar, aber die Regierungen der sechs EWG-Länder hatten damit zu erkennen gegeben, daß sie den Vertrag von Rom zu erfüllen bereit waren.

Auch die Wirtschaft der sechs Schuman-Plan-Länder „spielte mit", ja, sie eskomptierte teilweise schon den endgültigen Gemeinsamen Markt. Sie begann, sich mit ihren Investitionen und ihrer Einkaufs- und Verkaufspolitik auf die neuen Möglichkeiten des größeren Marktes einzustellen. Es erfolgten Zusammenschlüsse europäischer Verbände, Firmen schlossen sich über nationale Grenzen hinaus zusammen oder gründeten gemeinsame Tochterunternehmungen, Lizenzverträge wurden abgeschlossen. „L'Europe des affaires", um ein Wort von Alain *Peyrefitte* zu gebrauchen[2], war auf dem besten Wege, Wirklichkeit zu werden. Die Hoch-

---

Norbert *Welter*, Dipl.-Volkswirt, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Deutschen Gruppe der Europäischen Vereinigung für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung (CEPES).

konjunktur erleichterte die Anpassung und ließ etwaige nachteilige Auswirkungen, die sich auf Grund der handelspolitischen Abrüstungsmaßnahmen ergaben, weitgehend verschmerzen.

Es konnte daher nicht überraschen, daß sich die Bereitschaft der Wirtschaft, den Gemeinsamen Markt zu bejahen, auch auf die Politiker auswirkte. So tauchten noch während des Jahres 1959 Anregungen und Vorschläge auf, die Zeitfolge der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes, die bei den Verhandlungen um den EWG-Vertrag in allzu pessimistischer Einschätzung der Schwierigkeiten auf zwölf bis fünfzehn Jahre festgelegt worden war, zu beschleunigen. Solche Anregungen kamen insbesondere von französischer und belgischer Seite wie auch von der EWG-Kommission in Brüssel[3].

DIE VERSCHIEDENEN BESCHLEUNIGUNGSVORSCHLÄGE

Während die Franzosen — nach einem Wort des belgischen Außenministers *Wigny*[4] — das Problem „konjunkturpolitisch“ angingen („approche conjoncturelle“), taten es die Belgier „organisch“ („approche organique“). Die Franzosen regten an, die günstige konjunkturelle Situation zu einer rascheren Senkung der Binnenzölle zu nutzen. Danach sollte entweder am 1. Januar 1960 eine zusätzliche zehnprozentige Zollsenkung eingeschoben werden, oder es sollten die Binnenzölle zwischen den EWG-Ländern am 1. Juli 1960 statt um 10 vH, wie im EWG-Vertrag vorgesehen, um 20 vH gesenkt werden. Gleichzeitig sollte auch der erste Schritt zum Gemeinsamen Außentarif (laut EWG-Vertrag fällig am 1. Januar 1962) vorgezogen werden, indem die bisherigen nationalen Zollsätze dem gemeinsamen Außenzoll um 5/8 von 30 vH angeglichen werden sollten (Wormser-Plan). Weitergehende Vorschläge, wie etwa eine Beschleunigung auch der übrigen Teile des EWG-Vertrages oder auch nur die Verpflichtung, die Uebergangszeit der Zollunion abzukürzen, wurden von französischer Seite dagegen nicht gemacht.

Im Oktober 1959 legte die belgische Regierung den übrigen EWG-Regierungen ein Memorandum (Wigny-Plan) vor, in dem sie Vorschläge zum Funktionieren der Institutionen (unter anderem direkte Wahl des Europäischen Parlamentes, die Koordinierung der Exekutiven und die Stärkung des Ministerrates), zur Entwicklung der Wirtschaftsgemeinschaft, zur politischen Ausweitung der EWG und zu ihren Außenbeziehungen unterbreitete. Zur Fortführung der wirtschaftlichen Integration der Sechs trat der Wigny-Plan dafür ein, daß sich die EWG-Länder jetzt schon bereit erklären sollten, die erste Stufe der Uebergangszeit, die normal am 31. Dezember 1961 endet, nicht zu verlängern (der EWG-Vertrag erlaubt eine dreimalige Verlängerung jeweils um ein Jahr) und die beiden übrigen Stufen der Uebergangszeit jeweils auf zwei Jahre zusammenzuziehen. Nach dem Wigny-Plan hätte die Uebergangszeit also statt am 31. Dezember 1969 bzw. 1972 am 31. Dezember 1965 geendet. Ferner sollte die Integration auf den übrigen Gebieten ebenfalls beschleunigt werden. Die EWG-Kommission ihrerseits schlug in ihrem Entwurf (Mansholt-Plan)[5] zu einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Abkürzung der Uebergangszeit für die Landwirtschaft vor. Nach diesem Plan sollte die Uebergangszeit für die Landwirtschaft binnen sechs Jahren, beginnend mit dem 1. Januar 1960, das heißt also, ebenfalls am 31. Dezember 1965, enden.

Von diesen Vorschlägen bezog sich der Mansholt-Plan ausdrücklich nur auf einen Teilbereich, nämlich die Landwirtschaft, die seit jeher einer eigenen Gesetzlichkeit unterliegt. Der Wigny-Plan hätte, wäre er verwirklicht worden, praktische und politische Schwierigkeiten mit sich bringen müssen. Schon die Uebergangszeit nach dem EWG-Vertrag ist insofern unglücklich konstruiert, als der Hauptteil der Zollsenkungen auf die letzten vier Jahre (letzte Stufe) der Uebergangszeit zusammengedrängt ist. Erfahrungsgemäß bieten jedoch die letzten Prozente bei der Zollsenkung oder der Liberalisierung oder der Abbau der Handelsschranken bei den eigentlich neuralgischen Waren die Hauptschwierigkeiten bei der Oeffnung der nationalen Märkte. Der Wigny-Plan hätte diese Schwierigkeiten noch vergrößert, indem er die eigentlich entscheidenden Zollsenkungen auf einen noch viel kleineren Zeitraum zusammengedrängt hätte[6]. Der Wormser-Plan dagegen hätte diesen Erfordernissen besser Rechnung getragen, brachte andererseits aber zum erstenmal das Argument einer beschleunigten Anpassung an den Gemeinsamen Außenzolltarif ins Spiel.

DER BESCHLEUNIGUNGSPLAN DER EWG-KOMMISSION

Angesichts der günstigen Konjunktur, der günstigen politischen Konstellation im Kreise der „Sechs" und der vielfachen Anregungen zur Abkürzung der Uebergangszeit griff die EWG-Kommission die Idee einer Abkürzung der Uebergangszeit oder — in der Brüsseler Terminologie — zur „accélération" auf und unterbreitete im März 1960 in den „Empfehlungen der Kommission zur Beschleunigung der Zeitfolge des Vertrages" konkrete Vorschläge. Im Gegensatz zum Wigny-Plan, jedoch über den Wormser-Plan hinausgehend, beschränkte sich die Kommission darauf, konkrete Vorschläge für die erste Stufe zu unterbreiten. Die Hauptpunkte der Empfehlungen der Kommission lauteten wie folgt:

„a) Die zwischen den Mitgliedstaaten noch bestehenden Kontingente für Industrieerzeugnisse werden bis zum 31. Dezember 1961 abgebaut. Die Ausweitung des Handels mit Agrarerzeugnissen wird unter Bedingungen vorangetrieben, die im Zusammenhang mit der schrittweisen Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik festzulegen sind.

b) Die zwischen den Mitgliedstaaten noch bestehenden Zölle werden in der ersten Stufe um 50 vH anstatt um 30 vH gesenkt. Die für den 1. Juli 1960 vorgesehene Herabsetzung beträgt 20 vH an Stelle von 10 vH. Das gleiche gilt für die Zollsenkung am 31. Dezember 1961.

c) Die Kontingente für Industrieerzeugnisse gegenüber dritten Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand werden im allgemeinen bis zum 31. Dezember 1961 unter der Bedingung der Gegenseitigkeit abgebaut.

d) Mit der Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs wird am 1. Juli 1960 statt am 31. Dezember 1961 begonnen. Hierbei wird der vom Rat am 12. Februar 1960 angenommene Außentarif zugrunde gelegt, der um 20 vH zu senken ist; die Bedingungen für die Gegenseitigkeit im Verhältnis zu dritten Ländern werden weiter unten behandelt.

e) Es wird noch keine Entscheidung über die Nichtverlängerung der ersten Stufe oder die Verkürzung der späteren Stufen getroffen. Die Kommission ist jedoch überzeugt, daß es auf Grund der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen möglich sein wird, am Ende des vierten Vertragsjahres die zweite und dritte Stufe nach Art. 8 abzukürzen. Sie behält sich die Möglichkeit vor, dies zu gegebener Zeit vorzuschlagen."

Die Kommission ließ keinen Zweifel daran, daß sie mit der Beschleunigung der Zollunion auch eine raschere Inkraftsetzung der übrigen Teile des Vertrages wünsche, um so das Gleichgewicht des Vertragswerkes zwischen der Zollunion und der Wirtschaftsunion zu erhalten. So forderte sie ausdrücklich eine beschleunigte Ausarbeitung der Politik der Gemeinschaft, und zwar unter anderem eine rasche Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und des Europäischen Sozialfonds. „Nach Ansicht der Kommission müßten sich die Mitgliedstaaten", so heißt es in den Empfehlungen der Kommission, „bei ihrem Entschluß zu einer beschleunigten Verwirklichung der Zollunion verpflichten, auch auf diesem Gebiet schneller vorzugehen. Die zwangsläufige enge Verbindung zwischen selbsttätigen Mechanismen des Vertrages und den anderen Bestimmungen ist so unverkennbar und für die Organe der Gemeinschaft derart zwingend, daß man alle Schritte zur Wahrung des Junktims zwischen der Zollunion, der Anwendung gemeinsamer Wettbewerbsregeln und der Gestaltung einer koordinierten gemeinsamen Politik auf den einzelnen Gebieten erwarten darf."

FÜR UND WIDER DIE BESCHLEUNIGUNG

Neben divergierenden wirtschaftlichen Interessen — hier die holländischen Wünsche auf vermehrten Export von landwirtschaftlichen Gütern, da das deutsche Bestreben, sich gegen größere Einfuhren landwirtschaftlicher Produkte möglichst lange abzuschirmen, hier französische und italienische Widerstände, eine Senkung des Gemeinsamen Außenzolltarifes um 20 vH hinzunehmen — wurden insbesondere die Außenbeziehungen der EWG zum umstrittensten Teil der Debatte. Mit der Diskussion um die Beschleunigung wurde auf Schritt und Tritt die Grundsatzfrage einer europäischen Freihandelszone oder eines Brückenschlages zwischen EWG und EFTA wieder aufgerührt. Es war allen Beteiligten klar, daß mit einer Beschleunigung der Zeitfolge des EWG-Vertrages die Weichen endgültig für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gestellt würden, was unter Umständen mit einer Aufgabe der Hoffnungen auf eine großeuropäische Lösung verbunden sein konnte. Die Beschleunigungsvorschläge fanden in einigen Kreisen der deutschen Wirtschaft und bei Regierungsstellen zunächst geteilte Aufnahme. Während sich vor allem die deutsche Oeffentlichkeit sehr eingehend mit den inneren Zusammenhängen befaßte, spielte das Thema bei den beteiligten Regierungen keine so entscheidende Rolle. Die deutsche Bundesregierung schnitt diesen Fragenkreis zwar während der Ratsdebatte in Luxemburg an, gab sich jedoch recht schnell damit zufrieden, daß man einige allgemeine Gedanken zur Ueberwindung der Schwierigkeiten, die sich aus der Existenz der EWG und der EFTA ergeben, in einer Absichtserklärung niederlegte.

Die Kritiker einer Beschleunigung gingen dabei von der Vorstellung aus, daß eine großeuropäische Lösung politisch noch realisierbar sei. In der Bundesrepublik entzündeten sich zusätzliche Widerstände an der Notwendigkeit, zusammen mit der Senkung der Binnenzölle auch den ersten Schritt zur Anpassung an den gemeinsamen Außenzoll zu tun. Das mußte für die Bundesrepublik nicht nur eine Erhöhung zahlreicher Zollsätze bedeuten, da der gemeinsame Außenzoll der Gemeinschaft in der Regel höher als die nationalen deutschen Zölle liegt, sondern

gleichzeitig auch die Rückgängigmachung der konjunkturpolitischen Zollsenkung aus dem Jahre 1957 — und das zu einer Zeit, da die Konjunktur und die Zahlungsbilanzsituation in der Bundesrepublik geradezu nach Einfuhrerleichterungen verlangten.

DIE BESCHLEUNIGUNGSBESCHLÜSSE

Am 12. Mai 1960 entschied sich der EWG-Ministerrat nach einer stürmischen Sitzung zugunsten der Beschleunigung[7].

Aus der ursprünglich von der EWG-Kommission vorgeschlagenen vorzeitigen Senkung der Binnenzölle um 20 vH war nun im Beschleunigungsbeschluß des Ministerrates eine Senkung um 10 vH geworden. Der Rat beschloß jedoch, noch vor dem 30. Juni 1961 zu entscheiden, ob am 31. Dezember desselben Jahres in Anbetracht der Wirtschaftskonjunktur eine zusätzliche Herabsetzung um 10 vH möglich sei. Die Tatsache, daß nur konjunkturpolitische Vorbehalte gemacht wurden, sowie jüngste Erklärungen von Politikern lassen erwarten[8], daß es zu dieser weiteren Zollsenkung um 10 vH kommen dürfte. In diesem Falle wären am Ende des Jahres 1961 (am Ende dieses Jahres ist laut dem ursprünglichen Zeitplan des EWG-Vertrages die dritte Zollsenkung um 10 vH fällig) die Binnenzölle in der Gemeinschaft um 50 vH gesenkt — ein Zustand, der nach dem EWG-Vertrag erst drei Jahre später hätte erreicht sein sollen.

Neu an diesem Beschluß war ferner die Trennung in Maßnahmen für Industrieerzeugnisse und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Landwirtschaft erwies sich in der Sitzung des Ministerrates als der neuralgischste Teil der Beschleunigungsvorschläge, der den Beschleunigungsbeschluß fast noch in letzter Minute verhindert hätte. Hier prallten die deutsche und die holländische Auffassung hart aufeinander. Während die deutsche Delegation argumentierte, die deutsche Landwirtschaft sei aus strukturellen Gründen dem zusätzlichen Wettbewerbsdruck der beschleunigten Integration noch nicht gewachsen, machten die Holländer ein Nachgeben auf dem landwirtschaftlichen Sektor zu einer conditio sine qua non ihrer Zustimmung zur Beschleunigung überhaupt. Der Kompromiß, auf den man sich in letzter Minute einigte, begnügte sich statt mit einer zehnprozentigen mit einer fünfprozentigen zusätzlichen Zollsenkung, und auch diese Zollsenkung um 5 vH betrifft nur nichtliberalisierte landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Selbst diese bescheidenen Beschleunigungsmaßnahmen auf dem Agrarsektor waren noch mit einer Reihe von Kautelen versehen worden. So sollte die gemeinsame Agrarpolitik beschleunigt in Kraft gesetzt werden, und als Sofortmaßnahme sollten Lösungen für die Schwierigkeiten, „die sich aus unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft und Ernährung ergeben, deren Ursache in der verschiedenartigen Agrarpolitik im allgemeinen liegt", gesucht werden. Der landwirtschaftliche Teil des Beschleunigungsbeschlusses hat auch in der Folgezeit noch zu einigen Auslegungsschwierigkeiten geführt. In der Bundesrepublik stemmten sich vor allem die landwirtschaftlichen Berufsorganisationen gegen eine Beschleunigung der landwirtschaftlichen Integration. Als Folge davon entstand bei einigen EWG-Partnern eine Zeitlang die Befürchtung, als werde die Beschleunigung schlechthin durch die Bundesrepublik unter dem Druck ihrer landwirtschaftlichen Interessentenverbände in Frage gestellt.

Diese Unklarheiten und Mißverständnisse wurden erst auf der Ministerratssitzung vom 20. Dezember 1960 endgültig ausgeräumt. Der Ministerrat war der Ansicht, daß die beiden Voraussetzungen, die der Beschleunigungsbeschluß vom 12. Mai 1960 für die Beschleunigung der landwirtschaftlichen Integration aufgestellt hatte, nämlich Fortschritte auf dem Gebiet der unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen und beim Zustandebringen der gemeinsamen Agrarpolitik, in der Zwischenzeit erfüllt worden seien. Ferner traf der Ministerrat auf seiner Dezembersitzung auf französisches Drängen die erste grundsätzliche Entscheidung, für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern sowie für den Handel der Mitgliedstaaten untereinander entsprechend den Vorschlägen der EWG-Kommission zu einer gemeinsamen Agrarpolitik ein Abschöpfungssystem einzuführen, ähnlich dem, das zur Zeit von den deutschen Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse praktiziert wird. Die Abschöpfungen sollen bereits im Wirtschaftsjahr 1961/62 angewandt werden.

DIE ABSICHTSERKLÄRUNGEN DES EWG-MINISTERRATES

Gleichzeitig mit dem Beschleunigungsbeschluß einigten sich die Minister auf zwei Absichtserklärungen[9]. In der Absichtserklärung über die interne Beschleunigung bestätigte der EWG-Ministerrat ausdrücklich seinen Willen, die Beschleunigung der Zeitfolge des EWG-Vertrages auch in den übrigen Bereichen der wirtschaftlichen Integration möglichst rasch durchzuführen, insbesondere die im EWG-Vertrag vorgesehenen sozialen Maßnahmen, die Wettbewerbs- und Verkehrspolitik, die Niederlassungsbestimmungen und die Assoziierung der überseeischen Gebiete. Der Ministerrat forderte die Kommission auf, ihm binnen drei Monaten konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Die Absichtserklärung über die Außenbeziehungen der Gemeinschaft enthält ein neues Bekenntnis zu einer liberalen Außenhandelspolitik. In ihr erklärte sich der EWG-Ministerrat bereit, Verhandlungen mit allen Staaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten des Ausschusses für Handelsfragen weiterzuführen mit dem Ziel, den herkömmlichen Handel zwischen EWG und EFTA aufrechtzuerhalten und wenn möglich auszuweiten. Als Voraussetzungen einer derartigen Zusammenarbeit wurden ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und eine Grundlage genannt, „welche die Bildung der Zollunion, auf die sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gründet, nicht in Frage stellt". Der Ministerrat wiederholte dabei seinen Vorschlag vom 24. November 1959, einen Kontaktausschuß einzusetzen, der die Entwicklung der Handelsströme beobachten und Mittel vorschlagen sollte, etwaige Schwierigkeiten zu beheben[10].

DIE ENDGÜLTIGEN BESCHLEUNIGUNGSMASSNAHMEN

Die Beschleunigungsvorschläge der EWG-Kommission haben also im Laufe der Zeit verschiedene Wandlungen erfahren. Nach den beiden Ministerratssitzungen vom 12. Mai und 20. Dezember 1960 wurden im Zuge der Beschleunigung folgende Maßnahmen durchgeführt:

Zolltarife:

Industrieerzeugnisse	innerhalb der Gemeinschaft zusätzliche Senkung um 10 vH, so daß die Zollsenkung bereits 30 vH von 1957 beträgt; nach außen erste Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif ein Jahr früher als vorgesehen, mit wenigen Ausnahmen auf einen um 20 vH herabgesetzten Gemeinsamen Außentarif.
Landwirtschaft	innerhalb der Gemeinschaft zusätzliche Senkung um 5 vH für die nichtliberalisierten Erzeugnisse, das sind jetzt 25 vH von 1957. Hierunter fallen Fleisch, Fische, Obst und Gemüse zum Teil, ferner Kartoffeln und insbesondere verarbeitete Produkte, also alle Konserven; nach außen noch keine Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif. Allerdings fallen Holz, Wolle und Baumwolle unter die Bestimmungen der Industrieerzeugnisse.

Globale Kontingente:

Industrieerzeugnisse	innerhalb der Gemeinschaft dritte Aufstockung um mindestens 10 vH. Erhöhung von 4 auf 5 vH der einheimischen Produktion. Abschaffung aller mengenmäßigen Beschränkungen im Gemeinsamen Markt bis Ende 1961, acht Jahre früher als vorgesehen.
Landwirtschaft	Aufstockung um 20 vH, soweit nicht nationale Marktordnung besteht. Für Erzeugnisse, die vor 1958 wenig oder gar nicht kontingentiert waren, Erhöhung auf mindestens 5,2 vH der Produktion; für die übrigen Erzeugnisse, soweit nicht durch langfristige Handelsabkommen erfaßt, Erhöhung der Einfuhren um 30 vH gegenüber dem Einfuhrdurchschnitt der Jahre 1955/57.

Die Senkung des gemeinsamen Außenzolls um 20 vH ist vorerst rein rechnerisch. Die deutsche Forderung nach einer sofortigen endgültigen Senkung des Außentarifs um 20 vH ließ sich nicht durchsetzen, da hiergegen von belgischer, französischer und italienischer Seite verhandlungstaktische Erwägungen geltend gemacht wurden. Es handelt sich also um eine provisorische Senkung, die nur dann konsolidiert werden soll, wenn von den Handelspartnern Gegenseitigkeit gewährt wird. Die Gemeinschaft wird also erst dann darüber entscheiden können, ob sie die Senkung um 20 vH ganz oder teilweise beibehält, wenn die Ergebnisse der Zollverhandlungen (sogenannte Dillon-Runde) im GATT vorliegen. Die Dillon-Runde soll sich an die jetzt in Genf in Gang befindlichen Zollkompensationsverhandlungen der GATT-Partner mit der EWG anschließen.

BESCHLEUNIGUNG UND ASSOZIIERTE ÜBERSEEISCHE GEBIETE

Der Beschleunigungsbeschluß wurde auch auf den Warenverkehr mit den assoziierten überseeischen Gebieten angewandt. Dies hatte jedoch für die assoziierten Gebiete selbst keine große praktische Bedeutung, da die meisten tropischen Erzeugnisse, wie zum Beispiel Kaffee, Tee und Gewürze sowie

Oelsaaten und ölhaltige Früchte, im Anhang II (landwirtschaftliche Erzeugnisse) zum EWG-Vertrag aufgeführt sind. Das bedeutet, daß sie keine zusätzliche Zollsenkung erfahren haben, soweit ihre Einfuhr in die EWG-Staaten liberalisiert ist. Dies trifft mit Ausnahme der tierischen und pflanzlichen Fette und Oele (für die also die Einfuhrzölle um 5 vH gesenkt wurden) für alle von den Uebersee-ländern erzeugten tropischen Agrarprodukte zu[11]. Die Einfuhrzölle für industrielle Erzeugnisse, wie zum Beispiel Tropenholz, wurden dagegen um 10 vH gesenkt[12].

Dagegen wurde der Vorschlag der EWG-Kommission einer „beschleunigten Beschleunigung" im Warenverkehr mit den assoziierten Gebieten vom EWG-Ministerrat auf deutschen und holländischen Einspruch nicht angenommen, sondern zu weiterem Studium an die Experten verwiesen. Die EWG-Kommission hatte in der Absicht, die Einfuhren der EWG-Länder aus den assoziierten überseeischen Gebieten zu intensivieren, angeregt, die EWG-Länder sollten ihre Zölle für gewisse Tropenerzeugnisse gegenüber den assoziierten überseeischen Gebieten zum 1. Januar 1961 um 30 vH senken, so daß der Zollsatz auf 50 vH des Ausgangszollsatzes gesunken wäre, und gleichzeitig gegenüber den übrigen Ländern um 30 vH an den Gemeinsamen Außentarif anpassen. Mit der Annahme dieses Vorschlages wäre die Frage der Präferenzen zugunsten der assoziierten überseeischen Gebiete präjudiziert worden, die in der Diskussion um die Ausgestaltung der Assoziierung nach Auslaufen des Uebergangsabkommens 1962 noch eine entscheidende Rolle spielen dürfte.

AUSNAHMEN VON DER BESCHLEUNIGUNG

Die Beschleunigung der Zollunion zerfällt also in zwei deutlich geschiedene Teile, nämlich für Industrieerzeugnisse und für landwirtschaftliche Erzeugnisse, wobei die Beschleunigung in der Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten nur sehr gering ausgefallen ist — ein Hinweis dafür, welche Schwierigkeiten der Integration von seiten der Landwirtschaft noch drohen können. Neben der Landwirtschaft gibt es noch weitere Ausnahmen von der allgemeinen Regel. So wurde beispielsweise der Bundesrepublik gestattet, bei der ersten Anpassung an den Gemeinsamen Außentarif ihre konjunkturpolitische Zollsenkung aus dem Jahre 1957 statt um 100 vH nur um 50 vH rückgängig zu machen. Ein weiteres Zugeständnis an die Bundesregierung ist die Bestimmung, wonach die nationalen Zollsätze der Bundesrepublik für gewisse Waren, die 1958 im Rahmen der GATT-Verhandlungen mit der Schweiz für drei Jahre befristet worden waren, erst Ende 1961 an den gemeinsamen Außenzoll angepaßt werden müssen[13]. Frankreich und Italien haben bei der Ministerratssitzung am 12. Mai darauf bestanden, für gewisse Waren den ursprünglich errechneten Außenzolltarif ohne die von der Kommission vorgeschlagene zwanzigprozentige Senkung beizubehalten. Der EWG-Ministerrat ist diesem Ansinnen insoweit entgegengekommen, als er der EWG-Kommission freistellte, auf Antrag eines Mitgliedstaates bei besonders empfindlichen Waren der Liste G die Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif auf der Grundlage der am 2. März 1960 festgesetzten Zölle zu verordnen. Die EWG-Kommission hat einer Reihe von französischen oder italienischen Anträgen in diesem Sinne entsprochen — das heißt, die Angleichung erfolgt bei diesen Erzeugnissen an den vollen Gemeinsamen Außentarif und nicht an den um 20 vH gesenkten Tarif —, einige andere

dagegen abgelehnt. In den Fällen, in denen die EWG-Kommission den französischen und italienischen Anträgen stattgegeben hat, müssen sich alle Mitgliedstaaten und nicht nur Frankreich und Italien an diese Entscheidung halten.

DER „POINT OF NO RETURN"

Bei der Beschleunigung der Zeitfolge des EWG-Vertrages handelt es sich nicht nur um eine „Akzeleration" der Zollunion, sondern vielmehr um eine echte Beschleunigung aller Teile des EWG-Vertrages. So hat die EWG-Kommission in letzter Zeit besondere Anstrengungen unternommen, die Verwirklichung der Agrar-, Wettbewerbs- und Verkehrspolitik, der Niederlassungsbestimmungen des EWG-Vertrages sowie der Bestimmungen über den europäischen Sozialfonds voranzutreiben. Allerdings hat sich hier bald gezeigt, daß es leichter ist, Termine für den Zollabbau oder auch für die Bildung des Gemeinsamen Außenzolltarifs zu fixieren, als die ungleich verwickelteren Maßnahmen in die Tat umzusetzen, die die eigentliche Wirtschaftsunion erst ausmachen. Bekanntlich haben auch die Autoren des EWG-Vertrages diese Materie nicht selbst geregelt, sie haben sich vielmehr mit Rahmenbestimmungen und Verfahrensregeln begnügt, deren Ausfüllung sie der Brüsseler EWG-Kommission und dem Ministerrat übertragen haben. Mit welchen Schwierigkeiten hierbei zu rechnen ist, hat im vergangenen Jahr schon die Agrarpolitik gezeigt. Aehnlich große Schwierigkeiten zeichnen sich heute schon in der Wettbewerbs- und der gemeinsamen Verkehrspolitik ab. Im Bereich der Steuerharmonisierung innerhalb des Gemeinsamen Marktes ist bisher zunächst nur das Problem der Umsatzsteuerharmonisierung aufgegriffen worden.

An Schwierigkeiten fehlt es also nicht. Um so erfreulicher ist es, daß man sich trotz anfänglichen Widerstandes weiter Kreise zu einer Beschleunigung hat durchringen können. Sie bedeutet alles in allem eine Konsolidierung für die Gemeinschaft und insbesondere einen Erfolg für die EWG-Kommission, die das Projekt mit besonderem Nachdruck betrieben hat. Mit den Beschleunigungsmaßnahmen scheint der „point of no return" erreicht zu sein, der Punkt, von dem ab es kein Zurück mehr gibt, nur mehr ein Vorwärts auf dem Wege zu einer echten Wirtschaftsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg.

DIE EWG UND IHRE BEZIEHUNGEN ZUR UMWELT

Die Gesamtheit der Beschleunigungsvorschläge der Gemeinschaft hat noch einmal deutlich werden lassen, was die Europäische Kommission seit Inkrafttreten des Vertrages gegenüber den Drittländern wiederholt vertreten hat: daß nämlich nur eine in sich gefestigte Gemeinschaft auch nach außen liberal sein kann. Die konsequente Verwirklichung des Vertrages und die innere Konsolidierung der Gemeinschaft sind die Voraussetzungen für eine weltoffene und nicht nur nach innen gerichtete gemeinsame Handelspolitik der Sechs.

Allerdings werden die „Außenseiter" nun nicht mehr nur durch die niedrigen Binnenzölle innerhalb der EWG schlechter gestellt, sondern auch durch Erhöhungen der nationalen Zollsätze der Bundesrepublik und der Benelux-Länder. Um so erfreulicher ist es, daß sich der Ministerrat der EWG in seiner Absichts-

erklärung vom 12. Mai 1960 zu Verhandlungen bereit erklärt hat, die die Aufrechterhaltung und womöglich eine Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen der EWG und der EFTA und den übrigen Ländern zum Ziele haben sollen.

Diese Absicht kommt in der Bereitschaft zur Senkung des Außenzolls um 20 vH zum Ausdruck, eine Vorleistung, die das Gespräch über allgemeine Zollreduktionen, das jahrelang stagniert hatte, wieder in Gang gebracht hat. In den Ausgleichsverhandlungen, die derzeit in Genf im Rahmen des GATT geführt werden, ist die EWG allerdings zunächst in eine taktisch ungünstige Situation geraten. Statt die in der Absichtserklärung proklamierte Großzügigkeit durch eine generelle Regelung verwirklichen zu können, sieht sie sich zunächst in detaillierte Einzelverhandlungen verstrickt, in denen notwendigerweise die Spezialinteressen dominieren. Die sogenannte „Dillon-Runde" im GATT wird erweisen, inwieweit und in welchem Tempo auch die übrigen Länder der von der EWG proklamierten Politik folgen werden. Ob der Ministerrat der EWG sich auch dann für die volle zwanzigprozentige Senkung des Außenzolls entscheiden wird, falls sie ein unilateraler Akt bleibt, ist abzuwarten. Jedenfalls ist mit dem ersten Zollabschlag der EWG ein Anfang gemacht worden, der alle weiteren Gespräche mit den Partnern der Gemeinschaft, insbesondere mit ihren traditionellen europäischen Handelskontrahenten, erleichtern soll. Auf diese Weise könnten die Beschleunigungsmaßnahmen, wenn sie von beiden Seiten genutzt würden, wesentlich zu einer handelspolitischen Verständigung zwischen den beiden Wirtschaftsgruppierungen EWG und EFTA und zur Erweiterung der weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen beitragen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu Norbert *Welter*, „Frankreich nach den wirtschaftspolitischen Reformen", in EA 4/1959, S. 121—124.

2) Vgl. Alain *Peyrefitte*, „L'avenir de l'Europe", in Le Monde vom 14. September 1960.

3) Zu den verschiedenen Beschleunigungsvorschlägen vergleiche EA 13—14/1960, S. D 169 ff.

4) Pierre *Wigny*, Einführung zum Gespräch über die Beschleunigung des Gemeinsamen Marktes am 30. Januar 1960, einberufen vom Aktionsausschuß der Europäischen Bewegung.

5) Zum Mansholt-Plan siehe Norbert *Welter*, „Agrarpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", insbesondere die Vorbemerkung, in EA 1—2/1960, S. 25 ff.

6) Zum zweckmäßigsten Rhythmus des Zollabbaus vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus siehe insbesondere P. J. *Verdoorn*, „Zwei Anmerkungen über Zollsenkungen", Anhang III zu der Untersuchung des Internationalen Arbeitsamtes, „Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Bericht einer Sachverständigengruppe", Studien und Berichte, Neue Folge, Nr. 46 (sog. Ohlin-Bericht), Genf 1956, S. 191—200; Maurice *Allais*, „La libéralisation des échanges commerciaux en Europe" in „Actes du congrès international pour l'étude des problèmes économiques de la fédération européenne", in *Economia Internazionale*, Vol. VI, Nr. 1—2, Februar-Mai 1953, S. 5—30, insbesondere S. 17—21; René *Courtin*, „L'échelonnement des mesures de libération et les clauses de sauvegarde" in „Le Marché Commun et ses problèmes", Sondernummer der *Revue d'Economie Politique*, Nr. 1/1958, S. 291—309.

7) Vgl. den Wortlaut des Beschlusses in EA 13—14/1960, S. D 176 ff.

8) Vgl. hierzu die Ausführungen des belgischen Außenministers, Pierre *Wigny*, vor dem Europäischen Parlament am 16. Januar 1961 laut *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. Januar 1961.

9) Vgl. den Wortlaut der Absichtserklärungen über die interne Beschleunigung und über die Außenbeziehungen in EA 13—14/1960, S. D 174 ff.

10) Vgl. den Wortlaut der Beschlüsse vom 24. November 1960 in EA 13—14/1960, S. D 174 ff.

11) Vgl. hierzu *VWD-Europa-Nachrichten* vom 20. Dezember 1960.

12) Ebenda.

13) Vgl. hierzu „Die Schweiz und die Beschleunigung des EWG-Vertrages" in *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. Dezember 1960.

Die britische Arbeiterbewegung und die atomare Bewaffnung

Von W. Campbell Balfour

DIE ENTSCHEIDUNG FÜR DIE „MASSIVE ABSCHRECKUNG“

Die Diskussion über die Verteidigungspolitik Großbritanniens in der Nachkriegszeit ist bisher ausschließlich innerhalb der Arbeiterbewegung, d. h. der Labour Party und der Trade Unions, ausgetragen worden. Während die Labour-Ansichten wiederholt zu Widersprüchen und Ausflüchten geführt haben, zeigt die konservative Regierung in dieser Frage eine unbeirrbare Einigkeit der Auffassung. Sie besteht darauf, daß Großbritannien seine eigenen Atomwaffen als unabhängiges Abschreckungsmittel besitzen müsse. Eine etwas zynische Formulierung der Situation geht dahin, daß die Konservativen überhaupt kein Verteidigungsprogramm besäßen, während die Labour Party gleich zwei Verteidigungsprogramme propagiere.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges ging man allgemein davon aus, daß Großbritannien die zweite Atommacht der Welt werden und diese Position auch für eine gewisse Zeitspanne behalten würde. Doch explodierte die erste sowjetische Atombombe schon 1949, die erste britische Bombe dagegen erst etwa drei Jahre später. Darüber hinaus ließen die ungeheuren Kosten einer atomaren Aufrüstung sehr bald erkennen, daß Großbritannien in keinem Fall in der Lage sein werde, mit den Vereinigten Staaten oder der Sowjetunion in der Anlage von Vorräten an atomaren Waffen zu konkurrieren. Der kleine Vorrat an atomaren Waffen, den Großbritannien besitzt, würde als solcher keinen potentiellen Aggressor abschrecken, und die Regierung hat eingesehen, daß eine isolierte Verteidigung des Landes nicht möglich ist.

Um 1950 begann der Prozeß einer ständigen Verminderung der konventionell ausgerüsteten Streitkräfte und der zunehmenden Umstellung auf atomare Waffen. Um 1955 gingen die strategischen Ueberlegungen der westlichen Allianz dahin, jeder mit konventionellen Waffen vorgetragenen größeren Aggression der Sowjetunion mit taktischen Atomwaffen zu begegnen, wenn sie in Mitteleuropa erfolgte, und Atombomben über der Sowjetunion zum Einsatz zu bringen, wenn die Sowjetunion mit atomaren Waffen angriffe. Eine von derartigen Ueberlegungen ausgehende Verteidigungspolitik hat jedoch in den letzten drei Jahren jeden Sinn verloren, da inzwischen feststeht, daß ein technischer Vorsprung des Westens im atomaren Bereich nicht mehr besteht.

Etwa im Jahre 1957 hatte man die letzte Konsequenz aus der Politik der „massiven Abschreckung“ gegen einen mit konventionellen Streitkräften vorgetragenen großen sowjetischen Angriff gezogen, und in Großbritannien sah man die Beendigung der allgemeinen Wehrpflicht vor und plante, nur ein zahlen-

---

W. Campbell *Balfour*, Lecturer, University College of South Wales and Monmouthshire, Department of Industrial Relations, Cardiff.

mäßig kleines, aus Freiwilligen bestehendes Berufsheer noch unter Waffen zu halten. Dieses Umdenken im politisch-militärischen Bereich hatte tiefgreifende Rückwirkungen auf die Verteidigungspolitik der NATO. Da für den Militärdienst in Westeuropa weniger Soldaten verfügbar waren, sah sich die NATO gezwungen, ihre Planung mehr und mehr auf den eventuellen Einsatz atomarer Waffen umzustellen, obwohl, wie die sofort einsetzende Kritik hervorhob, diese Art der Verteidigung die völlige Verwüstung des Westens zur Folge haben würde.

„CAMPAIGN FOR NUCLEAR DISARMAMENT"

Angesichts dieses für den Fall eines Krieges drohenden gegenseitigen atomaren Selbstmords konstituierte sich in Großbritannien eine Bewegung unter dem Namen „Campaign for Nuclear Disarmament" (CND). Wenn sich dieser Bewegung auch Vertreter aller politischen Richtungen anschlossen, so stand doch von Anfang an die Mehrheit ihrer Anhänger politisch links — ein beachtenswerter Umstand, wenn man bedenkt, daß die Kommunistische Partei zu dieser Zeit eine einseitige Abrüstung noch ablehnte. Die CND wies insbesondere darauf hin, daß die Atombombe eine völlig neue Waffe sei, deren Auswirkungen noch nicht in ihrer ganzen Tragweite abzusehen seien, und die über ihre unmittelbare, die Ausrottung ganzer Nationen, ja der Zivilisation insgesamt herbeiführende Zerstörungskraft hinaus künftigen Generationen schwere Schädigungen zufügen könnte. Ihre Forderung ging dahin, Großbritannien solle auf die Atombombe, die das Land zu schützen doch in keinem Fall in der Lage sei, sofort und einseitig verzichten. Sei dieser erste Schritt getan, so dürfe man keine weitere Anstrengung scheuen, auch die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion zu einem gleichartigen Verzicht zu bewegen. Nach Ansicht der CND wäre der Austritt Großbritanniens aus der auf einer atomaren Verteidigungspolitik basierenden NATO sodann nur noch eine selbstverständliche Folge des einseitigen Verzichts auf jede atomare Bewaffnung. Darüber hinaus müsse Großbritannien es ablehnen, weiterhin militärische Stützpunkte der Vereinigten Staaten oder der NATO auf seinem Territorium zu dulden, da es keine Kontrolle über „Spionageflüge" wie die der U 2 über der Sowjetunion oder ähnliche Vorgänge habe, derartige Dinge aber sehr schnell als Provokation empfunden werden und zu Vergeltungsmaßnahmen auch gegen Großbritannien führen könnten.

Die CND gibt zu, daß ein derartiges Vorgehen das Ende der traditionellen britischen Verteidigungspolitik bedeuten würde, die seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges in dem Bündnis mit den Vereinigten Staaten und in der NATO ihre eigentliche Grundlage fand. Die an ihre Stelle tretende Politik des positiven Neutralismus würde jedoch nach Ansicht der CND Großbritannien bald zur führenden Macht in einem großen, ständig wachsenden Block neutraler Staaten machen, der heute schon Länder wie Indien, Schweden, Ghana und den gesamten „Afrikanischen Block" umfasse. Man weist darauf hin, daß Großbritannien sodann etwa die Vermittlerrolle in Europa spielen könnte, die Indien schon heute in Asien zufällt, und daß eine derartige britische Politik mäßigend und auflockernd auf die scharfe Trennungslinie zwischen den beiden großen Machtblöcken wirken könnte, die heute das „kontinentale" Europa in feindliche Lager aufspaltet. Im Rahmen einer solchen Politik seien zudem vertragliche Uebereinkünfte denkbar, die schließlich zu einer allgemeinen atomaren Abrüstung führen könnten.

In ihren Anfängen bestand die CND aus einer kleinen Gruppe erklärter Anhänger, die eine Demonstration in der Form eines dreitägigen Fußmarsches von dem atomaren Versuchszentum Aldermaston nach London planten. Diese „Prozession" begann am Karfreitag des Jahres 1958 und nahm Ostersonntag auf dem Trafalgar Square ihr Ende. Schon der aus diesen Daten sprechende religiöse Symbolgehalt ist kennzeichnend für den idealistischen Pazifismus, der für die meisten der Demonstranten die eigentliche Triebfeder ihrer Teilnahme war. Zunächst wurde die Bewegung allgemein als eine kleine und isolierte Gruppe weltfremder Sonderlinge und Träumer abgetan. Doch zogen die Kundgebungen und Demonstrationen der CND immer mehr Menschen an, und zwar in einem solchen Umfang, daß kaum zweieinhalb Jahre nach der Gründung der Bewegung, nämlich Ostern 1960, etwa 100 000 Menschen den Trafalgar Square füllten.

DIE ROLLE DES LINKEN FLÜGELS DER LABOUR PARTY

Der Erfolg der Bewegung wirkte sich für die Labour Party dahin aus, daß sich die etwa 50 Parlamentsmitglieder, die den kritischen, rebellischen linken Flügel der Labour-Parlamentsfraktion bilden, in ihrer Haltung in der Verteidigungsfrage, d. h. in ihrem Kampf gegen die atomare Bewaffnung, bestätigt sahen. Diese insbesondere von vielen Vertretern der lokalen Parteiorganisationen der Labour Party aus allen Teilen des Landes unterstützte Parlamentariergruppe bildete schon mehr als zehn Jahre lang eine verhältnismäßig kleine Minderheit: Auf je fünf „Orthodoxe" kam ein „Rebell".

So hatte insbesondere die Mehrheit der großen Gewerkschaften immer auf seiten der Parteiführung gestanden; allgemeine Arbeitergewerkschaften, wie z. B. die der Transportarbeiter unter Ernest *Bevin* und Arthur *Deakin*, hatten sich mit ihrem etwa eine Million umfassenden Stimmenanteil auf dem Parteitag immer ohne Vorbehalt hinter die offizielle Politik der Partei gestellt. Infolge der Rückendeckung durch diese vorbehaltlose und zahlenmäßig so bedeutsame en bloc-Unterstützung der großen Gewerkschaften konnte die Führung der Labour Party ständig mit gutem Recht behaupten, sie führe mit ihren Entscheidungen nur die Wünsche des Parteitages aus. Ihrer Verfassung nach ist die britische Labour Party als außerparlamentarische Organisation gegründet worden. Insoweit unterscheidet sie sich von allen anderen britischen Parteien. So bildeten z. B. die Konservativen eine Fraktion im Parlament, lange bevor sie aus wahltaktischen Gründen auch eine außerparlamentarische Organisation aufzogen. Die Labour Party unterschied sich von den anderen britischen Parteien aber auch durch ihre von Anfang an bekundete Entschlossenheit, als erste Partei ihre interne Organisation nach demokratischen Grundsätzen aufzubauen. So sollte u. a. die offizielle Parteipolitik auf Grund einer Diskussion festgelegt werden, die jede einzelne lokale Parteiorganisation unmittelbar erfassen und auf dem jährlich stattfindenden Parteitag ihren legitimen Höhepunkt finden sollte. Die dahingehenden Bestrebungen innerhalb der Partei fanden ihren formellen Ausdruck in einer Entschließung, die das nationale Exekutivkomitee auf dem Parteitag von 1907 mit Erfolg zur Abstimmung brachte, und die folgenden Wortlaut hatte:

„Die Entschließungen des Parteitages, die Richtlinien für die Arbeit der Parlamentsfraktion zum Inhalt haben, sind als Ausdruck der diesbezüglichen Auffassung des Parteitages zu betrachten. Es wird der Parlamentsfraktion in Verbindung mit dem nationalen

Exekutivkomitee der Partei allerdings überlassen, den günstigsten Zeitpunkt und die geeignetste Art des Vollzuges dieser Richtlinien in eigener Zuständigkeit zu bestimmen."

Diese Entscheidung machte den Parteitag zu dem souveränen, für Politik, Disziplin und Führung innerhalb der Labour Party grundsätzlich alleinverantwortlichen Parteigremium. Wie der Sekretär der Labour Party kürzlich in einer Schrift mit dem Titel „Constitution of the Labour Party" ausführte, ist deshalb der Parteitag z. B. durchaus in der Lage, ein ständig von den von ihm ausgegebenen Richtlinien abweichendes Parlamentsmitglied aus der Partei auszuschließen.

Ein derartiges Vorgehen des Parteitages würde allerdings erhebliche Schwierigkeiten heraufbeschwören. Eine britische Regierung ist dem Parlament verantwortlich, darf dies aber nicht auch einer außerhalb desselben stehenden Parteiorganisation gegenüber sein. Es würde auch zu Unannehmlichkeiten führen und in wahltaktischer Hinsicht ungünstig sein, wenn die Fraktion der Labour Party im Unterhaus lediglich als Befehlsempfänger einer weisungsbefugten, außerparlamentarischen Parteiorganisation erschiene. Die hierin liegende Problematik war 1945 für längere Zeit Gegenstand einer öffentlichen Diskussion, da der damalige Vorsitzende der Labour Party, Prof. Harold *Laski*, erklärt hatte, im Falle einer Wahl von Clement *Attlee* zum Premierminister unterstehe dieser selbstverständlich den Direktiven des nationalen Exekutivkomitees, das seinerseits vom Parteitag gewählt und diesem verantwortlich sei. *Churchill*, der bekanntlich einen besonders guten Spürsinn für wahlpolitisch interessante Fragen hat, gab damals sofort seiner Ueberraschung, seinem Befremden, ja seiner Empörung darüber Ausdruck, daß ein außerparlamentarischer und als solcher der Wählerschaft nicht verantwortlicher politischer Ausschuß einem britischen Premierminister die von ihm zu verfolgende Politik zu diktieren in der Lage sein solle.

In seiner Antwort hierauf umriß *Attlee* die verfassungsmäßige Position der Parlamentsfraktion der Labour Party in sehr klarer Weise:

„Die Parlamentsfraktion ist weder auf Grund einer Entschließung des Parteitages noch irgendeiner Bestimmung der Verfassung der Partei dem nationalen Exekutivkomitee verantwortlich noch untersteht sie seinen Direktiven ... Im Rahmen des durch den Parteitag angenommenen politischen Programms hat die Parlamentsfraktion der Labour Party völlig freie Hand, soweit es die Arbeit im Parlament betrifft. Sie entscheidet selbständig über ihre Stellungnahme zu Gesetzentwürfen, die von anderen Parteien eingebracht werden. Die Fraktion entwirft und bestimmt ihre eigene Geschäftsordnung."

Man sieht also, daß der Parteitag der Labour Party in keinem Fall den Abgeordneten der Partei ein Verhalten „diktiert", wenn auch — um einer Formulierung von Lord *Morrison* in seinem Buch „Government and Parliament" zu folgen — „den Ansichten des Parteitages und des nationalen Exekutivkomitees besondere und respektvolle Aufmerksamkeit innerhalb der Parlamentsfraktion entgegengebracht wird". In ähnlichem Sinn äußerten sich auch Aneurin *Bevan* auf dem Parteitag von 1948 und Harold *Wilson* auf dem des Jahres 1957.

Tatsächlich können Parteitag und Parlamentsfraktion der Labour Party nicht über einen längeren Zeitraum hinweg gegeneinander arbeiten. Keiner vermag ohne den anderen ordnungsgemäß zu funktionieren; denn der Parteitag setzt sich weitgehend aus den Vertretern der einzelnen in den Wahlkreisen wirkenden

Parteiorganisationen zusammen, die jeweils ein eigenes Unterhausmitglied oder aber zumindest einen Kandidaten für den Parlamentssitz haben. Obwohl nun der einzelne Abgeordnete theoretisch nur dem Parlament verantwortlich ist, ist er in der Praxis weitgehend von der politischen Meinungsbildung innerhalb seines Wahlkreises bzw., in noch größerem Maße, von seiner eigenen lokalen Parteiorganisation abhängig. Zwar kann ein Abgeordneter hin und wieder anderer Meinung sein als seine lokale Parteiorganisation, in den meisten Fällen besteht zwischen diesen beiden Größen der lokalen Politik jedoch eine weitgehende Uebereinstimmung. Während die nationale Parteiorganisation den weitaus größten Teil der finanziellen Basis für den Wahlkampf schafft und auch erhebliche Zuschüsse zu den Gehältern der ständigen Sekretäre der einzelnen Parteiorganisationen innerhalb der Wahlkreise gewährt, stellen die lokalen Parteiorganisationen selbst neben einem gewissen finanziellen Rückhalt vor allem die gesamte freiwillige personelle Hilfe, die in jedem Wahlkampf unersetzlich ist. Deshalb wäre eine lokale Parteiorganisation theoretisch durchaus in der Lage, einen Abgeordneten nicht mehr für die Wahlen zum Unterhaus zu nominieren, statt seiner vielmehr einen ihr genehmeren Kandidaten aufzustellen. In der Praxis ist ein derartiger Vorgang allerdings äußerst selten: ein wenn auch taktvoller Druck von oben, von der Parteizentrale im Transport House in London, spielt hier eine nicht ganz unbedeutende Rolle.

DIE ROLLE DER GEWERKSCHAFTEN

Bis vor kurzem konnte nun die Parteiführung der Labour Party sicher auf die Unterstützung der großen Gewerkschaften, so u. a. auf die der Transportarbeiter (Transport und General Workers Union = TGWU) und der Allgemeinen und Kommunalarbeitergewerkschaft (National Union of General and Municipal Worker = NUGMW) rechnen, die mit ihren insgesamt zwei Millionen Stimmen etwa ein Drittel der Gesamtstimmenzahl des Parteitages darstellen. Doch zeichnet sich in den letzten zwei Jahren ein beachtenswerter Wandel in der Politik der Transportarbeitergewerkschaft ab. Frank *Cousins* steht weit mehr links als seine Vorgänger Ernest *Bevin* und Arthur *Deakin*. Unter derart ausgeprägten Persönlichkeiten wußte das Generalsekretariat nachhaltigen Einfluß auf die Haltung der gesamten Gewerkschaft bei den fraglichen Abstimmungen zu nehmen. Wenn *Cousins* die Mitglieder seiner Gewerkschaft heute auch mehr und mehr zu der Diskussion über die Gewerkschaftspolitik heranzieht — eine bei einem großen Teil der Gewerkschaftsmitglieder seit jeher bestehende Uebung, immer ebenso wie der Generalsekretär abzustimmen, wirkt sich auch weiterhin sichtbar aus. Nur so war es möglich, daß in einem Zeitraum von wenigen Monaten etwa 1¼ Millionen Stimmen vom rechten zum linken Flügel der Labour Party überschwenkten.

Der Kongreß der Transportarbeitergewerkschaft findet alle zwei Jahre statt. Auf dem letzten, der 1959 stattgefunden hat, wurde eine Resolution zur Verteidigungspolitik angenommen, in der Großbritannien nachdrücklich zum Verzicht auf die Herstellung und den Einsatz von Atombomben aufgefordert wurde. Die Resolution forderte jedoch nicht etwa ebenso nachdrücklich, daß Großbritannien sofort jede auf der atomaren Bewaffnung basierende Allianz aufkündigen solle und war auch keineswegs unilateralistisch, d. h., sie trat nicht unbedenklich

für eine bedingungslose, einseitige atomare Abrüstung Großbritanniens ein. Zu den Stimmen der Transportarbeitergewerkschaft kamen sodann die etwa eine Million Stimmen der einflußreichen Metallarbeitergewerkschaft (AEU) hinzu. Diese Gewerkschaft faßte 1960 den Entschluß, für eine unilateralistische Politik einzutreten. Auf dem vorjährigen allgemeinen Gewerkschaftskongreß — der jedes Jahr dem Parteitag der Labour Party um einen Monat vorausgeht — legte die Metallarbeitergewerkschaft jedoch eine völlig verworrene Haltung an den Tag, indem sie gleichzeitig sowohl für die offizielle multilateralistische, d. h. nur für eine allgemeine atomare Abrüstung eintretende, als auch für die unilateralistische Politik der Transportarbeitergewerkschaft ihre Stimme abgab. Daß unter diesen Umständen der Ausgang der Abstimmung über die Verteidigungspolitik auf dem Parteitag der Labour Party mit Spannung erwartet wurde, ist verständlich, wenn man berücksichtigt, daß einmal die Gewerkschaften auf dem Parteitag einen Stimmenanteil von mehr als 80 vH besitzen, daß auf der anderen Seite aber beide politischen Richtungen, die offizielle multilateralistische und die unilateralistische, vorher bei den Gewerkschaften Zustimmung gefunden hatten.

Die offizielle Politik basiert etwa auf folgenden Thesen: Eine Verteidigung ist heute unbedingt erforderlich. Eine wirksame Verteidigung ist jedoch nur im Rahmen kollektiver Sicherheitsbestrebungen denkbar. Das heute einzig mögliche System kollektiver Verteidigung muß deshalb auf den bestehenden Institutionen der NATO, der UN und der westlichen Allianz aufbauen. Der Westen kann seine atomare Bewaffnung nicht aufgeben, solange der Osten an ihr festhält.

Cousins gab auf diese durchaus präzise Problemstellung keine präzise Antwort; er sprach vielmehr ganz allgemein von der unbedingten Notwendigkeit, daß Großbritannien als leuchtendes Vorbild für andere auf die Atombombe verzichten und als erste Nation aus dem Atomklub ausscheiden müsse.

DER PARTEITAG VON 1960

Auf dem Parteitag bahnte sich eine Niederlage der Exekutive in einem der wesentlichsten politischen Komplexe an, als immer deutlicher wurde, daß der Unilateralismus als die offizielle Linie der Partei in der Verteidigungspolitik die Zustimmung der Mehrheit finden werde. In diesem Zusammenhang konzentrierte sich die Diskussion insbesondere auf die Frage, ob und in welchem Umfang der Parteitag der Parlamentsfraktion ein politisches Programm aufzwingen könne. Schon im voraus erklärten einige Parlamentsabgeordnete, daß sie die Entscheidungen des Parteitages in Fragen der Verteidigungspolitik, soweit diese den diesbezüglichen Entschließungen der Parlamentsfraktion widersprächen, als für sie unverbindlich betrachten würden. Das nationale Exekutivkomitee bestätigte dagegen in einer allerdings nur mit einer Mehrheit von einer Stimme (12:11) gefaßten Entschließung das vom Parteitag in Anspruch genommene Recht, bindende Entscheidungen in politischen Fragen treffen zu können. Diese Entschließung kam gegen den ausdrücklichen Widerstand des Parteiführers, Hugh *Gaitskell*, zustande. In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht übersehen werden, daß das nationale Exekutivkomitee vom Parteitag gewählt wird und die Vertreter des linken Flügels der Partei hier stärker vertreten sind als in der Parlamentsfraktion.

Die Verteidigungsdebatte auf dem Parteitag war außerordentlich erregt. Trotzdem blieben die meisten Fragen, die die Parteiführung den Unilateralisten stellte, unbeantwortet. Die Sprecher der offiziellen Politik vertraten den Standpunkt, daß Großbritannien den Gedanken einer unabhängigen atomaren Abschreckung fallenlassen solle, daß die Atomwaffen vielmehr ausschließlich von den Vereinigten Staaten hergestellt und zum Einsatz gebracht werden sollten, allenfalls könne die NATO unter der Voraussetzung einer wirksamen Aufsicht und Kontrolle unter Umständen mit taktischen Atomwaffen ausgerüstet werden. Weiterhin hieß es, die NATO sei insgesamt reformbedürftig. Sie dürfe insbesondere nicht in so starkem Umfang auf den Einsatz atomarer Waffen angewiesen sein, wie es zur Zeit der Fall sei; Westeuropa müsse sich vielmehr gegen einen mit konventionellen Waffen vorgetragenen Angriff, auch „ohne sofort auf atomare Waffen zurückgreifen zu müssen", verteidigen können. Die NATO solle aber neben militärischen auch politische Aufgaben übernehmen und ihre Arbeit vordringlich auf einen Abbau der bestehenden Spannungen zwischen Ost und West konzentrieren. Aus diesem Grunde sei es äußerst ungeschickt, der Bundesrepublik atomare Waffen zur Verfügung stellen zu wollen. Man solle vielmehr versuchen, Zentraleuropa zu einer militärisch und politisch neutralen Zone zu machen. „Der Westen darf niemals der erste sein, der die atomare Waffe einsetzt beziehungsweise seine Strategie auf der Drohung mit einem derartigen Einsatz aufbaut."

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß eine weitgehende Uebereinstimmung zwischen der offiziellen Politik und dem Entschließungsantrag der Unilateralisten bestehe, wenn die Unilateralisten nur zugestehen wollten, daß Großbritannien in der NATO bleiben und daß die westliche Allianz solange mit atomaren Waffen ausgerüstet sein sollte, wie die Russen diese Waffen besäßen. Derartigen Versuchen einer Aussöhnung beider Standpunkte trat *Cousins* entgegen, indem er dem Parteitag eine Resolution vorlegte, deren wesentlichste Punkte „die vorbehaltlose Zurückweisung jeder auf der Drohung mit dem Einsatz strategischer oder taktischer Atomwaffen aufbauenden Verteidigungspolitik" und „die sofortige Einstellung der Patrouillenflüge atomar ausgerüsteter Bomber von englischen Flugstützpunkten aus" waren. Cousins verlangte ebenso nachdrücklich, daß in Großbritannien keine Raketenabschußrampen existieren dürften. „Wir wollen absolut nichts mit atomaren Waffen zu tun haben", erklärte er. Die Aeußerungen Cousins sind in ihren letzten Konsequenzen niemals zu Ende gedacht, die Haltung der Unilateralisten zur NATO und zu den für eine wirksame Verteidigung unbedingt erforderlichen Stützpunkten auf englischem Boden nie klargestellt worden.

In seiner Antwort wies *Gaitskell* zunächst auf die den Unilateralisten gestellten, von diesen jedoch nicht beantworteten Fragen hin. Er erklärte, es gehe doch im Grunde darum, daß der Westen angesichts der Tatsache, daß die Sowjetunion über atomare Waffen verfüge, geradezu gezwungen sei, ebenso eine atomare Bewaffnung zu besitzen. Er stellte den Unilateralisten die Frage, ob sie tatsächlich bereit seien, an die NATO die Forderung zu stellen: Verzichtet einseitig auf die atomare Bewaffnung, auch wenn die Sowjetunion ihre Atomwaffen nicht aufzugeben bereit ist. Wollt ihr aber diesen Schritt nicht tun, so ziehen wir uns aus dem Bündnis zurück. — Wenn ihm in diesem Zusammenhang immer wieder das Argument entgegengehalten werde, das Volk zöge eine Besetzung Großbritan-

niens durch sowjetische Truppen dem völligen Untergang vor, so könne er nur sagen, daß nach seiner Ueberzeugung kein Engländer auch nur einen Moment so denken würde. Unausweichliche Konsequenz eines Austritts Großbritanniens aus der NATO aber sei der völlige Zusammenbruch des westlichen Bündnissystems. Damit wären die Vereinigten Staaten zum Abzug ihrer Truppen aus Europa oder aber zur atomaren Bewaffnung Westdeutschlands genötigt, eine Konsequenz, die gerade die Unilateralisten nicht wünschen könnten. In keinem Fall aber würde Großbritannien die amerikanische Haltung wie bisher in einer entscheidenden Weise beeinflussen können. Aber selbst wenn der Parteitag sich den Standpunkt der Unilateralisten zu eigen mache, sei zu bedenken, daß die Parlamentsfraktion der Partei sich noch im Juni 1960 mit überwältigender Mehrheit für den Multilateralismus entschieden hätte. Man solle nun nicht erwarten, daß die Parlamentarier geradezu über Nacht ihre Meinung änderten. „Zumindest einige von uns werden kämpfen, kämpfen und nochmals kämpfen, um die Partei, der wir uns verschrieben haben, vor ihrem Untergang zu bewahren. Wir werden mit allen Mitteln versuchen, die Partei wieder zu Vernunft, Ehrenhaftigkeit und Würde zurückzuführen."

Bei einer Gesamtstimmabgabe von etwa $6^{1}/_{2}$ Millionen verlor das Exekutivkomitee nur verhältnismäßig knapp. Das Abstimmungsergebnis wurde allgemein als ein moralischer Triumph *Gaitskells* betrachtet. Es besagte nämlich, daß der überwiegende Teil derjenigen Delegierten, die bereit und in der Lage waren, ihre Stimme auf dem Parteitag der Gruppe mit den überzeugendsten Argumenten zu geben — die meisten Delegierten, insbesondere die Vertreter der Gewerkschaften, waren mit festen Weisungen für die Abstimmung auf den Parteitag gekommen —, zugunsten von Gaitskell gestimmt hatten. Bezeichnend für das Außergewöhnliche dieser Situation ist die Tatsache, daß auf diesem Parteitag der überwiegende Teil der Vertreter der lokalen Parteiorganisationen für Gaitskell seine Stimme abgab, ein völlig ungewöhnlicher Vorgang, da, wie schon erwähnt, normalerweise gerade die lokalen Parteiorganisationen den linken Flügel der Partei bilden und weiter links stehen als die großen Gewerkschaften. Die *Tribune* versuchte zwar mit dem Argument, daß gerade die Delegierten der lokalen Parteiorganisationen in der Hauptsache Unilateralisten seien, die Unmöglichkeit einer solchen Ausdeutung des Abstimmungsergebnisses nachzuweisen. Es erscheint jedoch durchaus nicht unlogisch, wenn die Vertreter der lokalen Parteiorganisationen bei der Wahl des nationalen Exekutivkomitees noch für einige Unilateralisten stimmten — in diesem Gremium bilden die Vertreter des Unilateralismus bis heute nur eine verhältnismäßig geringe Minderheit —, während sie bei der Abstimmung über die von der Partei zu verfolgende Verteidigungspolitik für die offizielle Richtung eintraten.

DIE KÄMPFE IN DER PARLAMENTSFRAKTION

Seit dem Parteitag hat *Gaitskell* wiederholt auf Parteikundgebungen in allen Teilen des Landes angekündigt, er werde versuchen, die in Scarborough eingeschlagene politische Linie seiner Partei erneut zu ändern. Derartige Stellungnahmen Gaitskells haben innerhalb der Partei, insbesondere in den Reihen der Parteifunktionäre, eine heftige Reaktion ausgelöst, da man hier weitgehend die Ansicht vertritt, der Parteiführer müsse sich dem dokumentierten Willen der

Mehrheit in der Partei fügen. Tatsache ist jedoch, daß Gaitskell allein der Parlamentsfraktion der Labour Party verantwortlich ist. Diese hat durch die Wiederwahl Gaitskells zum Führer der Fraktion seine Stellungnahme zu den Beschlüssen von Scarborough jedoch schon vollkommen gedeckt. Ungewöhnlich bei dieser Wahl war der Umstand, daß Harold *Wilson*, der immer als der zweite Mann in der Partei galt, sich als Gegenkandidat aufstellen ließ. Wilson hatte die Ansicht vertreten, daß in der Partei „eine Vertrauenskrise" ausgebrochen sei, daß aber ein Kompromiß zwischen den divergierenden Meinungen zur Verteidigungspolitik möglich sei. Wilson hatte zunächst den Standpunkt vertreten, daß die Beschlüsse von Scarborough nicht etwa ein „Hinaus aus der NATO" beinhalteten. „Die entscheidende Frage ist vielmehr die der Raketen-Abschußrampen. Dabei . . . um ganz offen zu sein: die bestehenden Basen sind veraltert, und noch vor den nächsten Wahlen in Großbritannien wird die Regierung der Vereinigten Staaten eine Entscheidung dahin getroffen haben, daß sie Abschußrampen für Kurzstreckenraketen in Großbritannien nicht mehr benötigt. Es wäre deshalb geradezu tragisch, wenn eine sechzig Jahre alte Partei an einem derartigen, in zwei Jahren wahrscheinlich schon überholten Problem auseinanderbrechen würde."

Wie hier eine Kompromißlösung gefunden werden soll, erscheint allerdings mehr als unklar. *Wilson* ist weder Unilateralist noch Neutralist. Er tritt auch nicht für den Austritt Großbritanniens aus der NATO ein. Wäre er zum Parteiführer gewählt worden und bei einem Wahlsieg der Labour Party an die Regierung gekommen, so hätte er wahrscheinlich der NATO nahegelegt, sich mit einer mit konventionellen Waffen ausgerüsteten Truppe zu begnügen und alle allein auf einer atomaren Bewaffnung beruhenden Bündnisse aufzukündigen. Es erscheint jedoch höchst unwahrscheinlich, daß er selbst in dem Fall, daß sein Vorschlag bei der NATO zurückgewiesen worden wäre, den Austritt Großbritanniens aus der NATO befürwortet hätte. Wenn aber Großbritannien in der NATO bleibt, so müßte auch eine Labour-Regierung die für einen Bündnispartner selbstverständliche Pflicht akzeptieren, die als Teil des Systems kollektiver Sicherheit erforderlichen Luftstützpunkte auf seinem Staatsgebiet zur Verfügung zu stellen. Hierzu weisen nun einige Unilateralisten — zu denen Wilson ebenfalls nicht gehört — auf die Tatsache hin, daß Frankreich und Norwegen NATO-Mitglieder geblieben sind, obwohl sie die Einrichtung von NATO-Stützpunkten auf ihren Territorien zurückweisen.

Die im Zusammenhang mit der NATO und der Verteidigungspolitik von *Gaitskell* immer wieder gestellte Frage ist außerordentlich simpel: „Braucht der Westen nicht dringend atomare Waffen, solange die Sowjetunion sie besitzt?" Ein Kompromiß zwischen seiner Haltung und der der Unilateralisten erscheint deshalb kaum möglich.

Bei der Abstimmung innerhalb der Parlamentsfraktion der Labour Party wurde *Gaitskell* mit einer Mehrheit von 2:1 in seinem Amt bestätigt und bleibt so der unbestrittene Führer der Opposition im Unterhaus. Der Einfluß der Unilateralisten, die seine Position zu erschüttern suchen, darf allerdings nicht unterschätzt werden. Einige unter ihnen erheben den Anspruch, daß nur sie die „offizielle" Politik der Partei repräsentierten, und sie vertreten deshalb die Ansicht, daß offizielle Gelder nicht zur Unterstützung der Thesen der Multilateralisten ausgegeben werden dürften.

Es besteht kein Zweifel, daß die Mehrheit der Wähler der Labour Party für den Multilateralismus auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik eintritt. Nach einer vom *Daily Herald* durchgeführten Meinungsumfrage ziehen vier unter fünf Wählern der Labour Party diesen Standpunkt dem der Unilateralisten vor. Dies steht im Einklang mit dem Ergebnis einer inoffiziellen Umfrage, von der der *Guardian* berichtet: Von den 500 Arbeitern einer großen Fabrik, die befragt wurden, sprachen sich 428 für die Verteidigungspolitik Gaitskells aus. Es ist zudem auch keinesfalls sicher, ob die Unilateralisten die Mehrheit der aus Tradition den linken Flügel der Partei unterstützenden Wähler in den einzelnen Wahlbezirken hinter sich haben; denn ausnahmsweise haben die Stimmen einiger großer Gewerkschaften, so die der Transportarbeitergewerkschaft, diesmal die Gewichte zum Nachteil der Exekutive verschoben. Der Ausgang der Auseinandersetzung innerhalb der Labour Party ist auch deshalb schon sehr interessant, weil die auf dem Kongreß der Transportarbeitergewerkschaft von 1959 gefaßte, die Verteidigungspolitik betreffende Entschließung die Gewerkschaft nicht etwa in die Reihe der Verfechter eines Unilateralismus einreihte und es deshalb durchaus möglich erscheint, daß der nächste Gewerkschaftskongreß die von *Cousins* vertretenen Gedankengänge als mit denen der Gewerkschaft insgesamt nicht identisch zurückweist. Sollte dies geschehen, so werden die Abstimmungsergebnisse auf dem nächsten Parteitag der Labour Party wieder das normale Bild bieten: Es wird sich eine Mehrheit von 4:1 oder aber von 3:2 für die Exekutive herausbilden. Es erscheint heute durchaus wahrscheinlich, daß sich die Dinge bis zum September 1961 in dieser Richtung entwickeln werden.

EINE GEGENÜBERSTELLUNG DER VERSCHIEDENEN THESEN

Die Thesen der Unilateralisten

Die auf pazifistischen Gedankengängen beruhende Argumentation ist klar und umfaßt als solche alle Waffen vom Speer bis zur Wasserstoffbombe. Viele Unilateralisten bekennen sich jedoch zu der Notwendigkeit einer Verteidigung mit konventionellen Waffen.

1. Atomare Waffen sind völlig neue Waffen, ihre Zerstörungskraft ist unermeßlich. Sie reicht aus, die ganze Menschheit zu vernichten, zumindest jedoch, die Lebenskraft zukünftiger Generationen zu zerstören. Atomare Waffen müssen deshalb verboten werden.

2. Die großen Mächte erklären jedoch, daß sie sich gegen potentielle Angreifer, die Atomwaffen einsetzen, verteidigen müßten. Ein Wettrüsten setzt ein, und immer neue Nationen gelangen in den Besitz von Atomwaffen. Jede neue Atommacht aber erhöht das Risiko, daß atomare Waffen tatsächlich einmal zum Einsatz kommen.

Die Antworten der Multilateralisten

1. Auch die Multilateralisten geben zu, daß die zerstörerische Wirkung der Atomwaffen geradezu unvorstellbar ist. Nur im Rahmen multilateraler Abrüstungsabkommen ist es jedoch möglich, Vorkehrungen für die Abschaffung von Atomwaffen bzw. anderer Waffen mit ähnlich entsetzlicher Wirkung zu treffen.

2. Die Labour Party argumentiert, daß nach ihrer Ansicht Großbritannien keine eigene atomare Abschreckungsmacht besitzen solle. Dieser Schritt würde auch andere Länder davon abhalten, sich um den Aufbau einer eigenen Atomstreitmacht zu bemühen, eine Entwicklung, die schließlich dahin führen könnte, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion erneut zu den einzigen Atommächten zu machen und so die Möglichkeit eines „zufälligen“ Krieges erheblich zu verringern.

3. Die moralisierende Geste eines bedingungslosen und einseitigen Verzichts auf atomare Bewaffnung seitens Groß-

3. Großbritannien sollte ein in moralischer und politischer Sicht gleichbedeutendes Beispiel geben, indem es darauf verzichtet, Atombombenversuche durchzuführen, Atombomben herzustellen und sie zu gebrauchen, und zwar völlig einseitig und ohne jede Bedingung. Ein derartiger Schritt wird andere Nationen davon abhalten, sich ebenfalls an dem atomaren Wettrüsten zu beteiligen.

4. Die britische Regierung hat zugegeben, daß keine wirksame Verteidigung gegen einen atomaren Angriff möglich ist, daß vielmehr in jedem Fall ein großer Teil der Bevölkerung innerhalb weniger Minuten getötet würde.

5. Als Mitglied der NATO, die mit atomaren Waffen ausgerüstet ist, könnte Großbritannien in einem durch eine impulsive Handlung der Vereinigten Staaten hervorgerufenen Krieg durch den Einsatz von Atomwaffen vollständig verwüstet werden.

6. Derartige Allianzen bilden für Großbritannien deshalb keinen sicheren Schutz. Niemand vermag eine Gewähr dafür zu bieten, daß die Vereinigten Staaten in dem Fall, daß eine oder zwei Atombomben über Großbritannien abgeworfen werden, den Tod oder das Siechtum etwa der Hälfte der amerikanischen Bevölkerung auf sich nehmen würden, um einen Vergeltungsschlag gegen die Sowjetunion zu führen.

7. Der Westen würde keine atomaren Waffen einsetzen, wenn die Sowjetunion Westdeutschland mit konventionellen Waffen überfallen würde. Unsere Verteidigungsmöglichkeiten für einen solchen Fall wären äußerst gering. Die Russen wissen dies, haben aber trotzdem nicht angegriffen. Ihr Verhalten läßt deshalb den Schluß zu, daß sie gar nicht anzugreifen beabsichtigen.

8. Die atomare Aufrüstung ist unbeschreiblich kostspielig. Großbritannien sollte schon deshalb an einer konventionellen Bewaffnung festhalten. Einen Teil der so eingesparten Gelder könnte man britanniens würde jedoch bei keiner einzigen Nation im Westen Nachahmung finden. Die Idee eines Verzichts auf die Atombombe etwa durch die Sowjetunion, die Volksrepublik China oder einen ihrer Satelliten ist von *Chruschtschow* als lächerliches Ansinnen schon abgetan worden.

4. Es besteht tatsächlich nur eine äußerst geringe Verteidigungsmöglichkeit gegen einen atomaren Angriff auf Großbritannien. Das gleiche gilt jedoch auch für die Sowjetunion. Die beste Verteidigung ist das gegenseitige „Gleichgewicht des Schreckens". *Chruschtschow* selbst ist ein erklärter Verfechter dieser These.

5. Als Mitglied der NATO hat Großbritannien die Möglichkeit ständiger Konsultation mit den Vereinigten Staaten. Als neutrale Macht würde es keinen Einfluß in diesem Bereich ausüben können, auf jeden Fall aber von einem weiträumigen Atomkrieg mit betroffen werden.

6. Die These vom „Gleichgewicht des Schreckens" macht es sehr unwahrscheinlich, daß Großbritannien durch sowjetische Bomber mit Atombomben belegt würde, ohne daß sofort ein amerikanischer Gegenschlag erfolgte. Viel wahrscheinlicher ist dagegen, daß ein neutrales Großbritannien durch sowjetische Atombomben bedroht wäre, daß eine solche etwa einfach über britischem Territorium abgeworfen würde, „pour encourager les autres". In diesem Falle könnte die Sowjetunion das britische Territorium als vorgeschobene Raketenbasis benutzen.

7. Die Sowjetunion weiß ganz genau, daß für sie der Versuch einer Invasion Westdeutschlands mit Hilfe eines großen Aufgebots an konventionellen Waffen äußerst gefährlich wäre. Die NATO würde einem derartigen Vorstoß sofort mit taktischen Atomwaffen begegnen. Das aber könnte einen atomaren Krieg größeren Ausmaßes auslösen, ein Umstand, dessen sich die Sowjetunion wohl bewußt wäre, bevor sie den Krieg begänne.

8. Die atomare Aufrüstung ist sehr kostspielig. Der Vorschlag der Labour Party geht dahin, den Vereinigten Staaten eine Monopolstellung auf dem Gebiet der atomaren Bewaffnung im Westen einzuräu-

für eine wirksamere Bekämpfung des Kommunismus, etwa durch Propaganda, durch einen Feldzug der Ideen oder durch eine intensivere wirtschaftliche Hilfe für die unterentwickelten Länder, zur Verfügung stellen.

9. Stellt man die Bevölkerung vor die Wahl, ob sie lieber den Tod bzw. eine weitgehende Verwüstung ihres Landes in einer atomaren Auseinandersetzung hinnehmen oder aber in einem kommunistisch beherrschten Europa leben möchte, so werden sich die meisten Menschen für das letztere, das Ueberleben, entscheiden. Ein Leben unter kommunistischer Besatzung ist immer noch besser als Tod und Verwüstung.

10. Viele Unilateralisten vertreten die Ansicht, Großbritannien solle die NATO und das Bündnis mit den Vereinigten Staaten verlassen und eine neutrale, nicht aber eine pazifistische Macht werden. Großbritannien sei keine Weltmacht mehr. Es könne jedoch eine Nation von erstrangiger Bedeutung und der Anführer einer neutralen Gruppe werden, die sich aus Ländern wie Schweden, Indien, Jugoslawien und dem „Afrikanischen Block“ zusammensetzt. Durch einen derartigen Schritt würde Großbritannien im politischen Bereich nichts einbüßen, seine Position in dieser Hinsicht vielmehr erheblich verbessern.

Einige Unilateralisten halten es dagegen für besser, daß Großbritannien in der NATO bleibt. Doch solle es in jedem Fall die Errichtung und Benutzung von Stützpunkten für die Atomkriegführung auf seinem Territorium verweigern. Sie weisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Beispiel Norwegens und Frankreichs hin. Beide Mächte haben sich derart verhalten, sind jedoch weiterhin Partner in der Nordatlantikpakt-Organisation geblieben.

men, und die atomar ausgerüsteten Verbände der NATO, wenn diese überhaupt existierten, der strikten — amerikanischen — Kontrolle zu unterstellen. Die wirtschaftliche Hilfe für die unterentwickelten Länder müßte dagegen erheblich intensiviert und die Vorzüge des demokratischen Systems herausgestellt werden.

9. Es ist nicht richtig, nur von einer möglichen Wahl zwischen Vernichtung und sowjetischer Besatzung zu sprechen. Selbstverständlich wird derjenige, der sein Geld all denen, die es haben wollen, überläßt, wahrscheinlich nicht überfallen und beraubt. Ein derartiges Vorgehen würde jedoch die Gesetzesbrecher ermutigen: Das eigentliche Problem ist aber das, wie man den Krieg verhüten kann.

10. Ein neutrales Großbritannien würde die Zahl der westlichen Nationen, die zu einer unbedingten Verteidigung gegen jede Aggression bereit sind, erheblich vermindern. Der neutrale Status Großbritanniens würde dagegen keinesfalls verhindern, daß die Sowjetunion es unter der Drohung mit einem atomaren Ueberfall besetzte, wenn sie das vorhätte. Konventionelle Waffen könnten die Sowjetunion von einem derartigen Vorgehen nicht abhalten, da schon die Drohung mit der Atombombe die Kapitulation erzwingen würde.

Es ist zwar richtig, daß Schweden und Indien bedeutende neutrale Mächte sind. Geschützt sind jedoch auch diese Nationen nicht etwa durch ihre Neutralität, sondern auf Grund der Tatsache, daß jeder Angriff auf sie einen sofortigen amerikanischen Rückschlag zur Folge hätte. Schweden ist sich dessen wohl bewußt und denkt heute schon an den Aufbau einer eigenen atomaren Verteidigung. Indien würde sicher ebenfalls versuchen, atomare Waffen zur eigenen Verfügung zu erhalten, wenn China schon Atommacht wäre.

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), ihre Probleme, ihre Aufgaben und ihr Wirken

Von Georg W. Rehm

VORGESCHICHTE

In der Zivilluftfahrt setzten bereits vor dem Ersten Weltkrieg Bestrebungen ein, ein einheitliches öffentliches Recht für die internationale Zivilluftfahrt zu schaffen. Der Entwurf eines internationalen Abkommens über die Luftfahrt aus dem Jahre 1910 stellte u. a. Grundsätze bezüglich der Staatszugehörigkeit von Luftfahrzeugen, ihrer Registrierpflicht und Kennzeichnung, der Führung von Bordbüchern sowie der Hilfeleistung bei Unfällen auf. Dieser Abkommensentwurf wurde damals nicht mehr gezeichnet, da sich eine Uebereinstimmung über den Begriff der Lufthoheit und damit über die Frage, ob der Luftraum Bestandteil des darunterliegenden Staatsgebietes sei oder nicht, nicht erzielen ließ[1]. Sichtbaren Ausdruck fanden die Bemühungen um eine internationale Gesetzgebung auf dem Gebiete der Zivilluftfahrt erst nach dem Ende des Ersten Weltkrieges im sogenannten Pariser Luftverkehrsabkommen[2]. Die luftfahrttreibenden Staaten hatten erkannt, daß ohne übereinstimmende Verkehrsregeln, ohne eine gegenseitige Anerkennung von Zulassungs- und Lufttüchtigkeitsscheinen sowie vor allem ohne Regelung des Ein- und Ueberflugrechts der internationalen Zivilluftfahrt unerträgliche Schwierigkeiten entgegenstehen würden[3].

Ein Umstand, der später auch bei der Gründung der ICAO *(International Civil Aviation Organization)*[4] von entscheidendem Nachteil für eine fruchtbringende Arbeit sein sollte, hat aber schon nach dem Ersten Weltkrieg die Entfaltung einer weltweiten Wirksamkeit des Pariser Luftverkehrsabkommens verhindert, der Umstand nämlich, daß die Verfasser des Abkommens — zugleich die Siegermächte des Ersten Weltkrieges — sich mittels des Abkommens die Vorherrschaft im internationalen Luftverkehr zu sichern gedachten[5].

POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE PROBLEME DER ICAO

Es hätte nahegelegen, diese Erfahrungen bei der Gründung der ICAO zu berücksichtigen und durch eine Vermeidung der begangenen Fehler die geplante Organisation auf eine gesundere Grundlage zu stellen. Nichts dergleichen ist geschehen. Alle alten Fehler wurden wiederholt. Darüber hinaus fehlt dem „Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt"[6] gerade die Bestimmung des Pariser Luftverkehrsabkommens, die die Voraussetzung für eine Vereinheitlichung des internationalen öffentlichen Luftrechts ist, nämlich die Bestimmung über das Recht der Organisation, für die Staaten unmittelbar verbindliche technische Normen aufzustellen[7]. Obwohl die ICAO zur Zeit fast 80 Mitgliedstaaten umfaßt, hat sie darum ihr Ziel, die Entwicklung der internationalen Zivilluftfahrt in jeder

---

Georg W. *Rehm,* 1958—1959 Assistent am Institut für Luftrecht an der Universität Köln; seitdem mit Luftrechtsfragen im Bundesverkehrsministerium befaßt.

Hinsicht zu fördern, nicht im erstrebten Umfange erreichen können. Hierfür sind sowohl politische als auch wirtschaftliche Gründe verantwortlich zu machen.

An politischen Gründen ist vor allem die enge Verbindung zwischen der ICAO und den Vereinten Nationen, zu deren Sonderorganisationen die ICAO zählt, zu nennen. Artikel 93 des Abkommens stellt die ehemaligen Feindstaaten unter ein Ausnahmerecht und macht ihre Aufnahme in die ICAO von der Zustimmung der Vereinten Nationen, von vier Fünftel der Stimmen der Versammlung der ICAO sowie von der Zustimmung derjenigen Mitgliedstaaten abhängig, die von dem um Aufnahme nachsuchenden Staat angegriffen oder überfallen worden sind. Dadurch wurden die politischen Probleme der Liquidation des Zweiten Weltkriegs in die primär mit technischen Angelegenheiten befaßte Organisation der Zivilluftfahrt hineingetragen. Die Vorschriften für das Aufnahmeverfahren sind praktisch jedoch bedeutungslos geworden, da die Hauptbetroffenen, Japan, Italien und die Bundesrepublik[8], inzwischen in die ICAO aufgenommen worden sind. Die Tatsache einer gewissen Politisierung bleibt jedoch bestehen. Das zeigte sich schon in dem Versuch, eine politische Ausschlußklausel in das Abkommen aufzunehmen. Akuter Anlaß, eine solche Abkommensänderung zu diskutieren, war der Fall Spanien[9]. Die ICAO hatte sich in einer Vereinbarung mit den Vereinten Nationen deren Entscheidung hinsichtlich Spaniens unterworfen, da ihr die guten Beziehungen zu den Vereinten Nationen wichtiger erschienen als die Mitgliedschaft Spaniens in der ICAO. Als die ICAO auf Empfehlung der Vereinten Nationen Spanien aus ihren Reihen ausschließen wollte, sich dieses aber auf das Fehlen einer Ausschlußbestimmung im Abkommen berief, beschloß die Versammlung der ICAO, den Mitgliedstaaten die Ratifizierung eines Artikels 93 *bis* zu empfehlen. Nach dieser Vorschrift sollten Staaten, deren Ausschluß aus der ICAO von der Vollversammlung der Vereinten Nationen empfohlen wurde, automatisch ihre Mitgliedschaft verlieren[10]. Eine für die Aenderung des Abkommens notwendige Anzahl von Ratifikationen ist bisher jedoch nicht zustande gekommen.

Eine weltweite Tätigkeit der ICAO wird schließlich auch dadurch erschwert, daß ein Beitritt von Ostblockstaaten zum Abkommen durch das in ihm festgelegte Abstimmungsverfahren im Grunde unmöglich gemacht wird. Die Entscheidungen der Beschlußorgane der ICAO werden mit Stimmenmehrheit getroffen, so daß die Möglichkeit der Majorisierung einer Minderheitsgruppe besteht. Die Sowjetunion und die übrigen Ostblockstaaten haben es in gleichgelagerten Fällen bisher noch stets abgelehnt, sich an der Arbeit von Organisationen zu beteiligen, deren Beschlüsse nicht einstimmig gefaßt werden[11].

Auf wirtschaftlichem Gebiet ist das Zurückbleiben hinter dem angestrebten Ziel einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs vor allem darauf zurückzuführen, daß die kriegsgeschwächten Staaten nicht willens waren, den von den Vereinigten Staaten vorgeschlagenen liberalen Grundsätzen zu folgen. Sie befürchteten, daß die gewaltige Ausdehnung der amerikanischen Flugzeugindustrie während des Krieges es den Vereinigten Staaten ermöglichen würde, sich im internationalen Luftverkehr auf Jahre hinaus einen unerreichbaren Vorsprung vor den anderen Staaten zu sichern[12]. Das Abkommen befreit daher nur den nichtplanmäßigen Luftverkehr (Gelegenheitsverkehr), nicht aber den auf bestimmten Strecken öffentlich und regelmäßig durchgeführten

Fluglinienverkehr von lästigen Schranken. Der Gelegenheitsverkehr genießt nach dem Abkommen die so bezeichneten „fünf Freiheiten der Luft". Diese sind:

a) das Recht zum freien Ueberflug (erste Freiheit);

b) das Recht auf Landung zu nichtgewerblichen Zwecken (zweite Freiheit);

ferner das Recht zur Beförderung von Fluggästen, Fracht und Post

c) vom Heimatstaat des Luftfahrzeugs in einen Vertragsstaat (dritte Freiheit);

d) von einem Vertragsstaat in den Heimatstaat des Luftfahrzeugs (vierte Freiheit);

e) zwischen zwei beliebigen Vertragsstaaten (fünfte Freiheit).

Um aber gleichzeitig auch den Versuch zu unternehmen, den Fluglinienverkehr zu liberalisieren, wurden den Vertragsstaaten zusätzlich zu dem Abkommen zwei Vereinbarungen zur Billigung empfohlen. Die erste, die „Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr"[13], gewährt dem Fluglinienverkehr die beiden ersten Freiheiten der Luft, die „Vereinbarung über die internationale Luftbeförderung"[14], außerdem noch die dritte bis fünfte Freiheit. Die Vereinbarung über den Durchflug ist immerhin bisher von etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten der ICAO angenommen worden, darunter von der Bundesrepublik Deutschland; die andere Vereinbarung ist dagegen praktisch bedeutungslos geblieben. Diese Entwicklung ist Ausfluß des in der internationalen Zivilluftfahrt immer mehr in den Vordergrund tretenden Grundsatzes von der Ausgeglichenheit des Gewährten und des Erhaltenen[15]. Fluglinienrechte der dritten bis fünften Freiheit werden heute noch ausschließlich auf Grund zweiseitiger Vereinbarungen zwischen den Staaten erteilt[16]. Es ist auch nicht zu erwarten, daß sich hieran in absehbarer Zeit etwas ändern wird.

AUFGABEN UND WIRKEN DER ICAO

Größere Erfolge als bei der Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs sind der ICAO hingegen auf anderen Gebieten ihres Aufgabenbereiches, der Entwicklung der internationalen Zivilluftfahrt in jeder Hinsicht, beschieden gewesen.

Die Aufgaben der ICAO lassen sich in rechtssetzende, verwaltende, richterliche und gutachterliche aufgliedern[17].

Die Rechtssetzung der ICAO erfolgt mittels der Anhänge zum Abkommen. Bisher sind 15 solcher Anhänge ergangen[18]. Sie befassen sich mit den verschiedensten Fragen, die für die internationale Zivilluftfahrt von Wichtigkeit sind. Zweck der Anhänge ist es, den höchstmöglichen Grad an Einheitlichkeit in allen Angelegenheiten zu erreichen, in denen dies die Luftfahrt erleichtert und verbessert (Art. 37 des Abkommens). Lediglich auf einem Gebiete besitzt die ICAO ein echtes Gesetzgebungsrecht, nämlich bezüglich der auf Grund des Abkommens aufgestellten Regeln für das offene Meer (Art. 12 Abs. 3). Das Hauptgewicht der rechtssetzenden Tätigkeit der ICAO liegt bei den Richtlinien und Empfehlungen, die sie erlassen kann. Beide Arten sind nicht ohne weiteres verbindlich, sondern müssen von den einzelnen Vertragsstaaten in innerstaatliches Recht überführt werden[19]. Der Unterschied zwischen ihnen besteht nur darin, daß bei den Richtlinien die Ueberführung in innerstaatliches Recht obligatorisch ist,

während eine solche Verpflichtung für die Staaten hinsichtlich der Empfehlungen nicht besteht.

Wertvolle Beiträge hat die ICAO auch zu der Vereinheitlichung von nationalen Rechtsvorschriften des Luftrechts geleistet. Hier ist der Rechtsausschuß der ICAO, der allen Mitgliedstaaten zur Mitarbeit offensteht, federführend. Der Rechtsausschuß entwarf u. a. das „Abkommen über die internationale Anerkennung dinglicher Rechte an Luftfahrzeugen", dem die Bundesrepublik zugleich mit der Verkündung eines eigenen Hypothekengesetzes für Luftfahrzeuge[20] beigetreten ist[21]. Wesentliche Vorarbeiten leistete der Ausschuß ferner für das „Abkommen über Schäden, welche Dritten auf der Erde durch ausländische Luftfahrzeuge zugefügt werden"[22], und schließlich für eine Revision des „Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr", des sogenannten Warschauer Abkommens[23]. In Arbeit befinden sich des weiteren Abkommensentwürfe über Charter, Miete und Austausch von Luftfahrzeugen, über die Rechtsstellung von Luftfahrzeugen sowie über strafbare Handlungen an Bord von Luftfahrzeugen und — im Zusammenhang hiermit — über die Rechtsstellung des Luftfahrzeugkommandanten.

Bei der verwaltenden Tätigkeit besteht die zweifellos wichtigste Aufgabe der ICAO in der Sorge für ein leistungsfähiges Netz aller für die Luftfahrt notwendigen Einrichtungen. Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt geht davon aus, daß nicht jeder Mitgliedstaat der ICAO in der Lage ist, die finanziellen Aufwendungen hierfür selbst zu erbringen. Zu denken ist beispielsweise an die Wetterstationen auf Island, Grönland und den Faröer-Inseln, die für den Nordatlantikverkehr von größter Bedeutung sind. Die Unterhaltung derartiger für die internationale Zivilluftfahrt in ihrer Gesamtheit unentbehrlicher Einrichtungen kann billigerweise nicht den Staaten zugemutet werden, auf deren Territorium sich die Anlagen befinden. Die Finanzierung solcher Bodenorganisationen ist auf zweierlei Weise möglich. Entweder übernimmt der Rat der ICAO die gesamten Kosten der Einrichtung bzw. einen Teil davon, oder aber er erstellt die Einrichtung selbst, besetzt sie mit Personal und verwaltet sie. Das wohl bedeutsamste technische Programm der ICAO ist die Einrichtung der nordatlantischen Wetterstationen. Durch finanzielle Beiträge der Benutzer der Nordatlantikroute wird eine Anzahl von Wetterschiffen unterhalten, die die Luftfahrzeuge mit Wettermeldungen versorgen und ihnen als Navigationshilfen dienen, aber auch zu Such- und Rettungszwecken eingesetzt werden. Die Bundesrepublik ist sowohl der Vereinbarung über die nordatlantischen Wetterstationen[24] als auch den Vereinbarungen über die gemeinschaftliche Finanzierung der Flugnavigationsdienste in Island[25], in Grönland und auf den Faröer-Inseln[26] beigetreten.

Schließlich erfüllt die ICAO noch im Rahmen des technischen Hilfsprogramms der Vereinten Nationen für die unterentwickelten Länder mit der Entwicklung der internationalen Luftfahrt im Zusammenhang stehende Aufgaben. Von der ICAO entsandte Sachverständige beraten die Regierungen unterentwickelter Länder beim Aufbau einer eigenen Zivilluftfahrt. Ihr besonderes Augenmerk hat die ICAO auf die Heranbildung eines Stammes von technischem Personal in diesen Ländern gerichtet, das nach Beendigung der Ausbildung in der Lage ist, seinerseits als Lehrpersonal zu dienen.

Wie bereits ausgeführt, hat die ICAO weiterhin gewisse gutachterliche und richterliche Funktionen zu erfüllen. Der Rat der ICAO entscheidet bindend über Meinungsverschiedenheiten der Staaten über die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens sowie seiner Anhänge. Rechtskräftige Entscheidungen werden in der Form durchgesetzt, daß der Rat die Nichtbeachtung feststellt und nunmehr alle anderen Staaten auffordert, ihren Luftraum für die Luftverkehrsunternehmen des betreffenden Vertragsstaates zu sperren. Außerdem kann diesem Staat von der Versammlung der ICAO in einem solchen Falle das Stimmrecht in der Versammlung und im Rat entzogen werden. Der Rat entscheidet weiterhin über Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung und der Auslegung der Durchflugvereinbarung und der Transportvereinbarung[27], er entscheidet oder erstellt Gutachten in allen anderen Fragen, soweit dies von den streitenden Parteien übereinstimmend beantragt wird, und erstellt schließlich auf Antrag einer Partei Gutachten über Rechtsfragen.

DAS REGIONALSYSTEM DER ICAO UND SEIN EINFLUSS AUF DIE KOORDINIERUNGSTENDENZEN IM EUROPÄISCHEN LUFTVERKEHR

Die Arbeit großer Organisationen wird erfahrungsgemäß oft dadurch erschwert, daß die in ihnen vertretenen kleineren Staaten an der Regelung von Einzelfragen, die sie nicht unmittelbar berühren, auch nicht in dem Umfang interessiert sind wie die großen Staaten. Diese Tendenz zeigte sich auch in der ICAO, mit ihren so verschiedenartigen 80 Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, daß die Luftfahrt eine sehr kostspielige Angelegenheit ist und daß schon aus diesem Grunde die technische Entwicklung in den großen luftfahrttreibenden Staaten sehr viel fortgeschrittener ist als in den kleinen Staaten. Ferner hat sich bei der Arbeit der ICAO herausgestellt, daß eine Reihe von Luftfahrtproblemen nur für bestimmte Staatengruppen von Bedeutung ist. Diesen ihre Tätigkeit hemmenden Umständen ist die ICAO durch die Schaffung eines Regionalsystems begegnet, das die Behandlung bestimmter Fragen in kleinem Kreis ermöglicht. Zu diesem Zweck hat die ICAO die Welt in acht Regionen eingeteilt, nämlich Afrika—Indischer Ozean, Karibisches Gebiet, Europa—Mittelmeer, Mittlerer Osten, Nordatlantik, Pazifik, Südamerika—Südatlantik und Südostasien. Die Regionalkonferenzen, die vom Luftfahrtausschuß der ICAO vorbereitet werden, befassen sich fast ausschließlich mit technischen Fragen. So behandelte z. B. die europäische Regionalkonferenz Anfang 1958 die Möglichkeiten einer Flugsicherung im oberen Luftraum, d. h. in Höhen jenseits von 6100 Metern. Diese Lufträume, die bisher fast nur von militärischen Luftfahrzeugen benutzt wurden, werden in zunehmendem Maße von Düsenverkehrsflugzeugen aufgesucht, die nur in großen Höhen wirtschaftlich betrieben werden können. Auf der erwähnten Regionalkonferenz haben die Benelux-Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik ihre Absicht kundgetan, die Möglichkeiten für den Aufbau einer zwischenstaatlichen Flugsicherungsorganisation zu untersuchen.

Schon bald danach wurden von den erwähnten Regierungen, denen sich später auch die britische Regierung anschloß, Besprechungen über den Abschluß eines Vertrages aufgenommen. Das geplante „Uebereinkommen über die Zusammenarbeit zur Sicherung des Luftverkehrs“, das inzwischen unter dem Namen „EUROCONTROL“ bekanntgeworden ist, ist am 13. Dezember 1960

in Brüssel unterzeichnet worden. In diesem Uebereinkommen verpflichten sich die Vertragsparteien, die Luftverkehrssicherungsdienste im oberen Luftraum einer Agentur zu übertragen. Aufgabe dieser Agentur wird es vor allem sein, Zusammenstöße zwischen Luftfahrzeugen zu verhindern. Entsprechend den technischen Erfordernissen des zivilen und des militärischen Luftverkehrs und ohne Rücksicht auf nationale Grenzen wird der gesamte obere Luftraum der Vertragsparteien in eine Anzahl von Flugsicherungsbereichen aufgeteilt werden, in denen die Düsenflugzeuge auf vorausbestimmten Strecken von der Bodenorganisation geführt werden. Erfahrungsgemäß werden von der Unterzeichnung des Uebereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten etwa zwei Jahre vergehen. Angesichts des immer stärker werdenden Luftverkehrs im oberen Luftraum erscheint es aber unbedingt erforderlich, daß mit dem Inkrafttreten des Uebereinkommens auch die praktische Arbeit der Agentur beginnt. Aus diesem Grunde sollen während der Uebergangszeit bis zum Inkrafttreten des Uebereinkommens ein Planungsdirektorium und eine Versuchsstelle vorbereitende Versuchsarbeiten durchführen.

Wie bereits erwähnt, beschäftigen sich die Regionalkonferenzen der ICAO vornehmlich mit technischen Fragen. Auch die wirtschaftlichen Probleme drängen aber nach begrenzter zwischenstaatlicher Koordinierung.

Die gleichen Gründe, die zur Schaffung des Regionalsystems durch die ICAO führten, sind entscheidend für den Entschluß einer Reihe europäischer Staaten gewesen, auch auf wirtschaftlichem Gebiet Teillösungen zu schaffen und zu erproben, ob diese Teillösungen Vorbild für eine Gesamtlösung im Rahmen der ICAO sein könnten. Der Beschluß des Europarates, bei der ICAO die Einberufung einer Konferenz zur Koordinierung des europäischen Luftverkehrs anzuregen, kam diesem Bedürfnis entgegen.

Wie im großen bei der ICAO, so waren auch bei der „European Civil Aviation Conference“ (ECAC) zunächst gewisse Meinungsverschiedenheiten über die zukünftige europäische Luftverkehrspolitik zu überbrücken. Die Staaten mit großen Luftverkehrsunternehmen, aber kleinem Luftverkehrsaufkommen waren naturgemäß an einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des Luftverkehrs interessiert, während umgekehrt die Staaten mit großem Luftverkehrsaufkommen hier nicht so weit gehen wollten. Gegen den Widerstand der ersteren, die eine multilaterale Regelung für den Fluglinienverkehr unter Gewährung aller fünf Freiheiten der Luft anstrebten, setzten sich die Länder durch, die ein Festhalten am bisherigen Verfahren der jeweils von Fall zu Fall ausgehandelten Verträge befürworteten. Man einigte sich jedoch darauf, durch die Schaffung eines Musterabkommens eine Vereinheitlichung der bilateralen Abkommen anzustreben[28].

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle die Arbeit der ECAC im einzelnen darzulegen. Denn, wie schon erwähnt, decken sich ihre Ziele weitgehend mit denen der ICAO[29]. Insbesondere kann nicht auf alle jene Einzelpunkte eingegangen werden, die man unter dem Sammelbegriff „Maßnahmen zur Erleichterung der Luftfahrt“ zusammenfaßt und die im wesentlichen darauf gerichtet sind, die Wartezeiten für die Fluggäste auf den Flughäfen abzukürzen[30]. Die ECAC hat sich auf ihren bisher drei Tagungen eingehend mit diesen durch Ausschüsse vorbereiteten Fragen beschäftigt und ist in ihren Empfehlungen noch über das hinausgegangen, was die ICAO im Anhang 9 ihres Abkommens ihren

Mitgliedstaaten zur Auflage gemacht hat[31]. Daneben hat die ECAC zwei Abkommensentwürfe ausgearbeitet, die einer besonderen Erwähnung bedürfen. Es handelt sich um das „Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa“ und ferner um ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Lufttüchtigkeitszeugnissen eingeführter Luftfahrzeuge. Beide Abkommen können dazu dienen, auf zunächst europäischer Grundlage eine weltweite Regelung vorzubereiten.

Die Notwendigkeit für das erste Abkommen ergibt sich aus einer Unvollkommenheit des ICAO-Abkommens. Zwar soll nach Artikel 5 Absatz 2 des ICAO-Abkommens der nichtplanmäßige gewerbliche Luftverkehr im Grundsatz von Beschränkungen befreit sein. Jedem Mitgliedstaat ist aber das Recht vorbehalten, ihm wünschenswert erscheinende Vorschriften, Bedingungen und Beschränkungen aufzuerlegen. Diese Bestimmung liefert den gewerblichen Gelegenheitsverkehr völlig dem Ermessen der beteiligten Staaten aus, die — entgegen dem Wortlaut des ICAO-Abkommens — vielfach sogar dazu übergegangen sind, für kommerzielle Landungen im Gelegenheitsverkehr allgemein eine Genehmigungspflicht einzuführen. Dem hilft das Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr ab, indem es gewisse Flüge von jeglichen Beschränkungen befreit[32] und nur in einzelnen dieser Fälle dem Staat die Möglichkeit eröffnet, im Interesse seines Fluglinienverkehrs einzugreifen[33]. Die Bundesrepublik ist diesem Abkommen, das gegenüber dem bisherigen Rechtszustand wesentliche Erleichterungen für den nichtplanmäßigen gewerblichen Luftverkehr für Europa bringt, beigetreten[34].

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Lufttüchtigkeitszeugnissen eingeführter Luftfahrzeuge soll sicherstellen, daß zivile Luftfahrzeuge jeder Größe, die in einem Vertragsstaat in Uebereinstimmung mit dessen Vorschriften über die Lufttüchtigkeit hergestellt wurden, ohne erneute Prüfung ihrer Lufttüchtigkeit in das Gebiet anderer Vertragsstaaten importiert werden dürfen, wenn sie den Lufttüchtigkeitsvorschriften des Importstaates sowie den Mindestnormen der ICAO entsprechen. Dieses Abkommen, das vor kurzem zur Zeichnung für die Mitgliedstaaten der ECAC aufgelegt wurde, zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten aber allen Mitgliedstaaten der ICAO zum Beitritt offensteht, befreit die Luftfahrtindustrie von lästigen Schranken und führt auf technischem Gebiet zu einer Liberalisierung der Aus- und Einfuhr von Luftfahrzeugen.

ANMERKUNGEN

1) *Wegerdt,* „Die Entwicklung des deutschen Luftrechts“, in *Zeitschrift für Verkehrssicherheit,* 1952/53, S. 483 ff.

2) „Convention portant réglementation de la navigation aérienne“ vom 13. Oktober 1919; abgedruckt bei Alex *Meyer,* „Freiheit der Luft als Rechtsproblem“, 1944, S. 272 ff.

3) *Riese,* „Luftrecht“, 1949, S. 80.

4) „Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)“. Englischer und deutscher Text mit einer Einführung von Ludwig *Dischler,* 1951, 39 S. (Dokumente, Hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Heft II.)

5) So war nach Artikel 5 des Abkommens Nichtvertragsstaaten der Luftverkehr über dem Gebiet der Vertragsstaaten verboten; den Großmächten der Siegerstaaten war eine bevorzugte Vertretung in der durch das Abkommen gebildeten Kommission eingeräumt (Art. 34); den besiegten Mittelmächten war ein Beitritt zunächst unmöglich (Art. 41 f.); vgl. hierzu *Meyer,* a. a. O., S. 48 f.

6) Abkommen vom 7. Dezember 1944; abgedruckt in *Bundesgesetzblatt* 1956, II, S. 411, in Zukunft als „Abkommen“ zitiert.

7) *Riese,* a. a. O., S. 85, 111.

8) Die Bundesrepublik hatte sich in Artikel 2 des XII. Teils des Vertrages zur Re-

gelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen verpflichtet, „dem im Jahre 1944 in Chikago abgefaßten Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt beizutreten, sobald dies gemäß den Bestimmungen des genannten Abkommens möglich ist". Der Beitritt der Bundesrepublik ist mit Wirkung vom 8. Juni 1956 erfolgt.

[9]) Im einzelnen hierzu *Rosenmöller*, „Die internationale Organisation der Zivilluftfahrt — ICAO —", Dissertation Münster 1959, S. 319 ff.

[10]) Zur Kritik an dieser Vorschrift vgl. *Bärmann*, „Artikel 93 des Abkommens von Chikago und das Völkerrecht", *Zeitschrift für Luftrecht*, 1953, S. 1 ff.; Alex *Meyer*, „Die internationale Organisation für die Zivilluftfahrt", *Archiv des Völkerrechts*, 1950, S. 428 ff., 433.

[11]) Lediglich Polen (seit dem 6. April 1945) und die Tschechoslowakei (seit dem 1. März 1947) sind heute Mitglieder der ICAO.

[12]) *Erler*, „Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts", 1956, S. 102.

[13]) Abgedruckt im *Bundesgesetzblatt* 1956, II, S. 442.

[14]) Uebersetzung bei Alex *Meyer*, „Internationale Luftfahrtabkommen", Band II, 1955, S. 104.

[15]) Die Luftverkehrspolitik der Alliierten in Deutschland führte nach 1945 zu einer völligen Überfremdung des deutschen Marktes durch ausländische Luftverkehrsunternehmen. Im Interesse der deutschen Luftverkehrsunternehmen ist die Bundesregierung bemüht, ausländische Rechte auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß zurückzuführen. Wie schwer dies ist, zeigen die zähen Verhandlungen mit den skandinavischen Staaten über eine angemessene Verringerung der Fluglinienrechte des SAS, das auf dem deutschen Markt mehr als 50 Millionen DM jährlich verdient, während die Deutsche Lufthansa AG wegen der ungünstigen geographischen Lage der skandinavischen Länder lediglich in der Lage ist, dort ca. 5 Millionen DM im Jahr zu verdienen.

[16]) Die Bundesrepublik hat bisher fast 30 Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Als Muster vgl. das Abkommen mit Belgien bei *Wegerdt/Reuss*, „Deutsche Luftfahrtgesetzgebung", 1959, S. 369.

[17]) Für die Vorläuferin der ICAO, die Organisation nach dem Pariser Luftverkehrsabkommen, in diesem Sinne *Riese*, a. a. O., S. 84; für die ICAO *Rosenmöller*, a. a. O., S. 126.

[18]) Anhang 1: Ausweise für Luftfahrtpersonal; Anhang 2: Luftverkehrsregeln; Anhang 3: Wetterkunde; Anhang 4: Flugkarten; Anhang 5: Maßeinheiten im Flugfunkverkehr; Anhang 6: Betrieb von Luftfahrzeugen; Anhang 7: Staatszugehörigkeits- und Eintragungszeichen; Anhang 8: Lufttüchtigkeit der Luftfahrzeuge; Anhang 9: Erleichterungen; Anhang 10: Flugfernmeldewesen; Anhang 11: Flugsicherungsverkehrsdienste; Anhang 12: Such- und Rettungsdienst; Anhang 13: Flugunfalluntersuchung; Anhang 14: Flughäfen; Anhang 15: Luftfahrtinformationsdienste.

[19]) So sind z. B. die „Luftverkehrsregeln für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland" vom 4. Juni 1953, die noch auf Grund des Gesetzes 44 der Alliierten Hohen Kommission erlassen wurden, im wesentlichen eine Wiedergabe des Anhangs 2 des Abkommens.

[20]) Gesetz vom 26. Februar 1959, *Bundesgesetzblatt*, 1959, I, S. 157.

[21]) Gesetz vom 26. Februar 1959, *Bundesgesetzblatt*, 1959, II, S. 129; für die Bundesrepublik in Kraft getreten am 5. Oktober 1959, *Bundesgesetzblatt*, II, 1960, S. 1506.

[22]) Uebersetzung bei Alex *Meyer*, „Internationale Luftfahrtabkommen", Bd. II (1955), S. 81.

[23]) *Bundesgesetzblatt*, 1958, II, S. 312.

[24]) Veröffentlicht im *Bundesanzeiger* 1958, Nr. 55, S. 1.

[25]) Veröffentlicht im *Bundesanzeiger* 1958, Nr. 155, S. 1.

[26]) Veröffentlicht im *Bundesanzeiger* 1958, Nr. 158, S. 1.

[27]) Vgl. Anm. 13 und 14.

[28]) Die Standardklauseln für bilaterale Abkommen wurden als Empfehlung 38 von der 3. ECAC-Tagung verabschiedet.

[29]) Auf der Eröffnungssitzung der ECAC am 21. April 1954 in Straßburg erklärte der Ratsvorsitzende der ICAO: „Die Ziele, für deren Erreichung diese Konferenz einberufen wurde, sind die gleichen, für welche seinerzeit die ICAO ins Leben gerufen wurde", vgl. *Knipfer*, „Probleme der europäischen Handelsluftfahrt im Lichte der Straßburger Konferenz zur Koordinierung des europäischen Luftverkehrs", in *Europa-Verkehr*, 1954, Nr. 3, S. 151.

[30]) Vgl. *Woelker*, „Fortschritte, Aufgaben und Ziele der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr", in EA 18—19/1960, S. 561—592; ausführliche Berichte über die bisherigen Tagungen der ECAC in *Zeitschrift für Luftrecht*, 1954, S. 281, 1957, S. 307.

[31]) Vgl. im einzelnen *Hübener*, „Maßnahmen zur Erleichterung der Luftfahrt", in *Zeitschrift für Luftrecht*, 1958, S. 185 ff.

[32]) Dies sind Flüge im Dienste der Menschlichkeit und zur Behebung eines Notstandes, gelegentliche Taxiflüge auf Anforderung, Flüge zur ausschließlichen Beförderung eigenen Personals und eigener Waren sowie sonstige Einzelflüge, die nicht mehr als einmal im Monat ausgeführt werden.

[33]) Hierunter fallen Frachtflüge und ferner Personenflüge, die zwischen Gebieten ausgeführt werden, die keine unmittelbare Verbindung durch Fluglinienverkehr miteinander haben.

[34]) Zustimmungsgesetz vom 9. Juli 1959, *Bundesgesetzblatt*, II, S. 821; das Abkommen ist für die Bundesrepublik am 11. Dezember 1959 in Kraft getreten (*Bundesgesetzblatt*, II, 1960, S. 146).

Das Algerien-Problem vor der Lösung?

Von Walter Schütze

Ein Jahr nach den dramatischen Ereignissen in Algier vom Januar 1960, in deren Verlauf die französischen „Ultras“ und die mit ihnen sympathisierenden Militärs versuchten, Staatspräsident *de Gaulle* zur Aenderung seiner Algerien-Politik zu zwingen, zeigt sich erneut ein Hoffnungsschimmer für die friedliche Beilegung des nun sechseinhalb Jahre währenden Konfliktes. Sind diese Erwartungen heute begründeter als früher? Handelt es sich um mehr als eine Wiederaufnahme des Dialogs zwischen der französischen Regierung und der Provisorischen Regierung der Republik Algerien (GPRA)? Zeigen sich wirklich konkrete Ansatzpunkte zu einem Uebereinkommen über die Zukunft Algeriens? Wenn sich diese Fragen im gegenwärtigen Stadium diplomatischer Kontakte auch nicht in dem einen oder anderen Sinne beantworten lassen, so zeigt doch der Gang der Entwicklung seit Januar 1960, daß es in diesem Konflikt keinen Stillstand gegeben hat und daß sich die Positionen in dem weniger mit militärischen als mit diplomatischen und propagandistischen Mitteln geführten Bewegungskrieg wesentlich verschoben haben.

Walter *Schütze,* der in den letzten Jahren regelmäßig im Europa-Archiv über das Algerien-Problem berichtet hat (vgl. EA 1958/5—6, EA 1959/21 und EA 1960/10), führt seine Darstellung bis in die jüngste Vergangenheit weiter. Die in den letzten Wochen unter dem Beifall der französischen Oeffentlichkeit erreichte Annäherung Paris—Tunis und der versöhnliche Ton der beiderseits abgegebenen Erklärungen des guten Willens können optimistisch stimmen. Der „Alpdruck von Melun“ scheint bewirkt zu haben, daß *de Gaulle* jetzt direkte Verhandlungen mit seinen algerischen Gegnern sucht. Das Treffen *de Gaulle—Bourguiba* in Rambouillet vom 27. Februar ist der erste offene Schritt in einem Verfahren, das den Zweck hat, den Weg der friedlichen Lösung nicht durch unerfüllbare Vorbedingungen zu verbauen. Wohin er führen wird, läßt sich beim Abschluß dieser Folge noch nicht übersehen. Die Alternativen der weiteren Entwicklung treten jedoch in dem Beitrag schon deutlich zutage.

DIE VERHANDLUNGEN VON MELUN

Die Vorverhandlungen, die Ende Juni 1960 zwischen Bevollmächtigten der französischen Regierung und der GPRA in Melun geführt wurden, machten in der Tat deutlich, daß beide Seiten unter der von *de Gaulle* am 16. September 1959 verkündeten „Selbstbestimmung“ der Algerier diametral entgegengesetzte Dinge verstanden. Nach einer mehrmonatigen Pause hatte *de Gaulle* in einer Fernseh-

---

Dr. Walter *Schütze,* wissenschaftlicher Mitarbeiter an der deutschen Abteilung der Fondation Nationale des Sciences Politiques in Paris, seit 1955 Referent im Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris (Studienkomitee der deutsch-französischen Beziehungen).

rede am 14. Juni 1960 erneut die Initiative ergriffen, der FLN Verhandlungen über ein ehrenvolles Ende der Kämpfe angeboten und zugesichert, daß alle Gruppen an der Volksbefragung und der Kontrolle der Wahlen teilnehmen könnten. Zum ersten Male sprach *de Gaulle* hier von einem „algerischen Algerien", das sich in Zusammenarbeit mit Frankreich entwickeln sollte[1].

Die FLN-Führer mußten in der Tat annehmen, daß *de Gaulle* nun bereit sei, auf die immer wieder von ihnen erhobene Forderung nach politischen Gesprächen über die Durchführung der Selbstbestimmung einzugehen, und entsandten zwei Emissäre nach Frankreich. Einzelheiten über die vom 25. bis zum 29. Juni in strenger Abgeschiedenheit geführten Verhandlungen in der Präfektur von Melun sind nie bekanntgegeben worden, doch erlauben die in Paris[2] und Tunis[3] veröffentlichten Kommuniqués den Schluß, daß der Fehlschlag dieser Mission auf zwei wesentliche Gründe zurückzuführen ist: 1. Paris lehnte es ab, eine FLN-Regierung als gleichberechtigten Verhandlungspartner anzuerkennen und einer von Ferhat *Abbas* geführten Delegation volle Bewegungsfreiheit zu geben; 2. die Vorbedingung, zunächst die Kämpfe einzustellen, wurde von der FLN als „Kapitulation" aufgefaßt, da sie fürchtete, sich durch die einseitige Entmilitarisierung ihrer Verbände ihres größten Trumpfes in den eigentlichen Verhandlungen beraubt zu sehen[4].

Nach dem Fehlschlag von Melun schienen die beiden Parteien weiter als je zuvor von einer Einigung über den konkreten Inhalt der Selbstbestimmung entfernt. Die Gründe für das Fehlschlagen der Verhandlungen sind komplexer Natur, und ihre Ueberwindung erschien zunächst aussichtslos. Die vor allem in französischen Linkskreisen verbreitete Version, das negative Ergebnis sei auf Einflüsse aus der Umgebung des Premierministers, Michel *Debré*, zurückzuführen, geht von einer zu einseitigen Betrachtung der Dinge aus, um glaubhaft zu sein. Auch das bei *de Gaulle* ohne Zweifel vorhandene Bestreben, die Loyalität der Armee, von der er auf Grund seiner Kenntnis der Stimmung bei der Truppe genaue Vorstellungen hatte, nicht zu überfordern, dürfte nicht allein ausschlaggebend gewesen sein. Wesentlichen Anteil an der Entwicklung hatte ein besonderer Charakterzug *de Gaulles*, der auch in internationalen Fragen oft zu Komplikationen und Mißverständnissen führt, nämlich die Neigung, als „primus inter pares" aufzutreten und Verhandlungen nicht als ein Aushandeln von Bedingungen auf Grund der jeweilig gegebenen Situation aufzufassen, sondern als einen schiedsrichterlichen Akt. Die FLN war jedoch nicht bereit, nach Canossa zu gehen. Die überraschend wirkende Starrheit der französischen Regierung erweckte — zu Recht oder zu Unrecht — in der Welt den Eindruck, daß sie zu echten Gesprächen nicht bereit sei. *De Gaulle* erklärte anläßlich einer Anfang Juli unternommenen Reise durch die Normandie mehrmals, man könne nur verhandeln, wenn man „die Messer vorher in der Garderobe abgebe", daß also die Einstellung der Feindseligkeiten erfolgen müsse, ehe man über die Abhaltung einer Volksabstimmung sprechen könne. So mußte angesichts der Haltung der FLN eine Wiederaufnahme der Kontakte als ausgeschlossen gelten. Andererseits deutete *de Gaulle* zur gleichen Zeit an, er werde auch ohne die Zustimmung der algerischen Nationalisten mit dem Aufbau eines föderativen Algerien mit eigener Selbstverwaltung beginnen[5].

DIE STÄRKUNG DER FLN-POSITION

Angesichts dieser Verhärtung der Fronten trat nun eine doppelte Entwicklung ein, welche die Situation grundlegend verändern sollte. Aus der Enttäuschung über Melun heraus forderten jetzt auch die Kreise der französischen Linken und der Mitte, die ihr Vertrauen bisher in die Algerien-Politik *de Gaulles* gesetzt hatten, immer offener Verhandlungen mit der FLN und wandten sich gleichzeitig gegen die sinnlose Fortsetzung der Kämpfe. Andererseits gewannen in Tunis diejenigen Kräfte die Oberhand, die von vornherein am guten Willen *de Gaulles* zweifelten und die Ansicht vertraten, daß eine Beendigung des Konfliktes nur durch die Internationalisierung erreicht werden könne. Am 22. August lehnte die GPRA die französischen Autonomiepläne ab, da sie ihrer Ansicht nach zu einer „Balkanisierung" Algeriens führen würden, und forderte eine von den Vereinten Nationen organisierte und kontrollierte Volksabstimmung. Auch der tunesische Präsident, Habib *Bourguiba,* der sich stets um einen Ausgleich auf dem Verhandlungswege bemüht hatte, verurteilte die französische Haltung und sagte der Exilregierung seine volle Unterstützung zu.

Die von der französischen Oeffentlichkeit mit Spannung erwartete Pressekonferenz *de Gaulles* vom 5. September[6] brachte — zumindest in der algerischen Frage — keine neuen Gesichtspunkte. Der Präsident bestritt den „sogenannten Vereinten Nationen" in scharfer Form das Recht zur Einmischung in den Konflikt und erklärte unmißverständlich, Frankreich werde sich weder drohen noch einschüchtern lassen.

In Tunis hatten die Führer der FLN die Konsequenzen aus dieser völlig verfahrenen Situation gezogen. Sie verstärkten ihre Bemühungen, im Hinblick auf die Behandlung des algerischen Problems vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Unterstützung der afro-asiatischen Staaten und vor allem der unabhängig werdenden afrikanischen Länder zu gewinnen. Die Fühlungnahme mit Rotchina, die bereits im Mai 1960 durch den offiziellen Besuch des Kriegsministers der GPRA, Krim *Belkassem,* eingeleitet worden war, wurde jetzt wieder-aufgenommen: Ferhat *Abbas* besuchte vom 29. September bis zum 6. Oktober 1960 die Volksrepublik China und anschließend Moskau. Trotz aller Hilfeversprechen erkannten jedoch weder Peking noch Moskau die „Provisorische Regierung der Republik Algerien" förmlich an. *Chruschtschow* begründete die „de facto"-Anerkennung damit, daß er nur dem Beispiel *de Gaulles* folge, der ja mit der FLN Verhandlungen geführt habe[7]. Es war dennoch nicht zu verkennen, daß der Algerien-Krieg in eine neue Phase zu treten drohte. Die verstärkte Belieferung der Rebellenarmee mit Waffen und Material festigte auch deren politische Position und machte sie weniger denn je geneigt, auf die von Frankreich gestellten Bedingungen einzugehen. *Bourguiba* erklärte denn auch am 7. Oktober in einer Radioansprache, man müsse sich darauf gefaßt machen, daß früher oder später die Sowjetunion, Rotchina oder die Vereinigten Staaten in Algerien intervenieren würden und daß sich Tunesien dem nicht widersetzen könne. *Bourguiba* bezweifelte, daß *de Gaulle* dem Krieg ein Ende setzen könne. Man müsse deshalb die französische Jugend und die französische Intelligenz in ihrer Forderung nach einem Verhandlungsfrieden unterstützen[8].

DIE FRANZÖSISCHE RECHTS- UND LINKSOPPOSITION

Die Erwartung, daß die wachsende innerfranzösische Opposition gegen die Fortsetzung des Krieges die Regierung schließlich zum Einlenken bewegen werde, erschien nicht ganz ungerechtfertigt, denn im Laufe des Monats September hatte der sogenannte „Jeanson-Prozeß" und das im Zusammenhang damit veröffentlichte „Manifest der 121" die Oeffentlichkeit bewegt und auch im starken Maße im Ausland Widerhall gefunden. Durch den Prozeß gegen den Philosophieprofessor Francis *Jeanson* und die Mitglieder des von ihm aufgezogenen Netzes zur Unterstützung der Untergrundtätigkeit der FLN in Frankreich rückten die Methoden der Kriegführung der französischen Armee in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Unter Hinweis auf die fortgesetzten Folterungen und grausamen Vergeltungsakte, deren sich einige Armee-Einheiten schuldig machten, ohne daß von höherer Stelle energisch dagegen eingeschritten wurde, erklärten sich 121 französische Künstler, Schriftsteller und Professoren mit den Angeklagten solidarisch und proklamierten das Recht auf Ungehorsam im — ungerechten — Algerien-Krieg[9]. In der nun in der Oeffentlichkeit mit großer Heftigkeit geführten Diskussion über die moralische Rechtfertigung der Desertion standen sich, wie in der berühmten „Dreyfus-Affäre" der Jahrhundertwende, die Linke und die Rechte gegenüber. Hohe Militärs, wie der ehemalige Oberkommandierende in Algerien, General Raoul *Salan*, benutzten den Anlaß zu heftigen Angriffen gegen die Regierungspolitik, während rechtsgerichtete Intellektuelle sich in einem Gegenaufruf gegen die „Verräter" wandten[10]. Das Unbehagen im Lande war jedoch nicht auf die extremen Kreise beschränkt. Die bürgerlichen Parteien billigten die Haltung der „121" nicht, respektierten aber ihre Beweggründe, und die französischen Bischöfe verurteilten in einer Erklärung vom 17. Oktober alle Exzesse und Terrorakte, von welcher Seite sie auch begangen werden. Der Studentenverband, der Lehrerverband und ein großer Teil der Gewerkschaften führten Ende Oktober in Paris eine Großkundgebung für einen Verhandlungsfrieden durch, in deren Verlauf die Polizei mit großer Brutalität vorging, während sie sich gegenüber rechtsextremistischen Demonstranten für ein „französisches Algerien" überraschend tolerant verhielt. Der Streit um die Algerien-Politik schien sich mehr und mehr auf die Straße zu verlagern, um so mehr, als die Regierung *Debré* durch eine Reihe von ungeschickten Sanktionen ihre Hilflosigkeit unter Beweis stellte. Die „Ultras" verstärkten ihre Agitation im Lande, und ihr Wortführer, Jacques *Soustelle*, bemühte sich — wenn auch nicht sehr erfolgreich —, einflußreiche Politiker der gemäßigten Rechten, wie Antoine *Pinay*, auf seine Politik des „Algerien bleibt französisch" festzulegen[11].

Wenn sich auch das innenpolitische Klima zusehends verschlechterte, so war doch zu erkennen, daß *de Gaulle* durch Volksbewegungen und Demonstrationen von seiner Politik nicht abgebracht werden konnte. Uebrigens distanzierte sich die Kommunistische Partei betont von solchen Kundgebungen, da sie an einen Erfolg dieser Taktik nicht glaubte[12]. In Parlamentskreisen gewann der Gedanke an einen Verhandlungsfrieden allerdings ständig an Boden — wobei bemerkenswert war, daß zahlreiche der mit Hilfe der Armee gewählten mohammedanischen Abgeordneten auf die Linie der FLN einschwenkten. Paradoxerweise ermöglichte es gerade das algerische Problem der Regierung *Debré*, den stark umstrittenen

Gesetzentwurf über die atomare Bewaffnung der französischen Armee im Parlament durchzubringen, denn obwohl dieses Projekt in beiden Häusern abgelehnt worden war, stimmte die Mehrheit der Kammer dennoch gegen den von oppositionellen Gruppen aller Richtungen eingebrachten Mißtrauensantrag, weil sie eine Regierungskrise vermeiden und dem Präsidenten nicht die Hände binden wollte. Allerdings gab schließlich die zahlenmäßige Stärke der gaullistischen UNR den Ausschlag[13]. Die Autorität der Regierung ging aus diesen parlamentarischen Debatten, in denen die Europapolitik und die Verteidigungspolitik der Regierung von allen Parteien mit Ausnahme der UNR scharf kritisiert worden war, keineswegs gestärkt hervor.

Der Präsident griff selbst in sehr direkter Form in die Auseinandersetzung ein. In einer Rundfunkrede am 4. November[14], in der er die Opposition von links und rechts als „feindliche Meuten" bezeichnete, drohte er der Nationalversammlung die Auflösung an, sollte sie die Regierung stürzen. Im Falle einer Gewaltprobe stellte er in Aussicht, er würde dann persönlich die Macht übernehmen. Zum ersten Male erwog er hier den Gedanken, über den Kopf des Parlaments hinweg in einem Referendum direkt an das Volk zu appellieren.

Der Ministerrat beschloß dann am 16. November, einen Volksentscheid über die „vorläufige Neuordnung der öffentlichen Verwaltung in Algerien" zu einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt abzuhalten. Trotz dieser vagen Formulierung wurde deutlich genug, welche Politik *de Gaulle* in dieser inneren Krise zu verfolgen gedachte. Am 4. November hatte er erneut vom „algerischen Algerien" gesprochen, das eine eigene Regierung, eigene Institutionen und eigene Gesetze haben werde. Die im Laufe des Herbstes von der französischen Regierung eingesetzten „Kommissionen der Gewählten", das heißt der aus den algerischen Kantonalwahlen Ende Mai hervorgegangenen, meist mohammedanischen Vertreter, sollten diese staatliche Autonomie vorbereiten.

Der Staatschef bemühte sich zweifellos, einen Ausweg zu finden, der es ihm ermöglichte, sich von der rein negativen Durchhaltepolitik der „Ultras" zu distanzieren, andererseits aber den von der Linken und einem Großteil der bürgerlichen Parteien bis zu den Volksrepublikanern hin geforderten Weg sofortiger Verhandlungen mit der FLN zu vermeiden. Von seinen Gegnern wurde diese Politik sogleich als ein neuer „Bao-Daismus" verurteilt; eine Anspielung auf die vergeblichen Bemühungen, mit welchen die IV. Republik im Indochina-Konflikt versucht hatte, zwischen Friedensschluß mit den Viet-Minh und Fortführung des Krieges einen „dritten Weg" zu finden. Darüber hinaus zeigten sich die mohammedanischen „Gewählten" nur widerstrebend bereit, an diesem Reformwerk mitzuarbeiten, und selbst ihre der UNR angehörenden Abgeordneten und Senatoren traten immer nachdrücklicher für echte Verhandlungen mit der FLN ein.

DIE ARMEE

Während so die Ereignisse des Herbstes gezeigt hatten, daß weder der Druck eines großen Teils der öffentlichen Meinung noch die Haltung der politischen Parteien einschließlich der „Ultras" einen Einfluß auf den im Elysée-Palast festgelegten Kurs in der Algerien-Politik ausüben konnten, mußte noch mit einem

dritten, weitaus schwerer wiegenden Faktor gerechnet werden: mit der Armee, in deren Hand praktisch die Durchführung der in Paris beschlossenen Maßnahmen lag. Der Ereignisse des Januar eingedenk, enthielten sich auch diejenigen Militärbefehlshaber, welche die Haltung *de Gaulles* zweifellos nicht billigten, jeder politischen Stellungnahme; dafür wurden die von ihm in den Wartestand versetzten Generale um so aktiver. Mitte November machten unter anderen Marschall Alphonse *Juin*, der ehemalige Oberkommandierende in Algier, General Raoul *Salan*, und General Augustin *Guillaume* in kategorischer Form Front gegen ein „algerisches Algerien", das für sie die Preisgabe des Landes bedeutete. Die „Ultras" um Jacques *Soustelle*, André *Morice* und Georges *Bidault*, und vor allem deren „aktivistischer" Flügel, bemühten sich gleichzeitig, eine „13.-Mai-"Stimmung im Mutterland zu erwecken; in Paris gingen tatsächlich zahlreiche mehr oder weniger phantastische Gerüchte über einen Staatsstreich, einen „Putsch der Generale" um.

Der Ende November beginnende sogenannte „Prozeß der Barrikaden" gegen die Anführer des Januar-Aufstandes verschaffte diesen eine ungeahnte Propagandamöglichkeit. Gestützt auf die Aussagen zahlreicher hoher Militärs vor Gericht, bestritten sie die Legitimität der von *de Gaulle* geführten Politik und gebärdeten sich als Verteidiger der Demokratie gegenüber den „Diktaturansprüchen des Präsidenten". In Algerien selbst hatte die plötzliche Abberufung des Generaldelegierten, Paul *Delouvrier*, und der Rücktritt mehrerer seiner Mitarbeiter deutlich gemacht, daß auch in der Zivilverwaltung die Forcierung der algerischen Autonomie nicht ohne Widerstreben hingenommen wurde. Die Interessenverbände der Europäer, die sich nach der Auflösung der im Januar-Aufstand kompromittierten Organisationen zum großen Teil in der „Front pour l'Algérie Française" (FAF) zusammengeschlossen hatten (im Gegensatz zu den damaligen politischen Geheimbünden beriefen sie sich selbst auf eine Mitgliederzahl von über 300 000), konnten auf die Sympathien zahlreicher militärischer und ziviler Stellen im Lande rechnen. Nach dem Bruch von Melun hatte sich die FAF zunächst zurückgehalten, doch gewannen in ihr die „aktivistischen" Elemente die Oberhand in dem Maße, wie sich *de Gaulles* Autonomieprogramm konkretisierte.

MACHTPROBE DER ULTRAS

Die Lage spitzte sich zu, als der Präsident entgegen der Warnung seiner Umgebung, und vor allem des neu ernannten Ministers für Algerien, Louis *Joxe*[15], am 9. Dezember seine geplante Inspektionsreise bei der Truppe antrat. Soweit man dies heute erkennen kann, wollten es die Ultras beiderseits des Mittelmeeres noch vor dem Volksentscheid zu einer neuen Machtprobe kommen lassen, die Armee zwingen, Farbe zu bekennen, und in Oran eine Gegenregierung des „französischen Algerien" ausrufen. Dem Hauptangeklagten im „Barrikaden-Prozeß", Pierre *Lagaillarde*, gelang mit vier weiteren Angeklagten die Flucht nach Spanien, wo sich General *Salan* schon seit längerer Zeit aufhielt. Ihr Plan schlug jedoch fehl, weil es ihnen nicht gelang, von Spanien aus Oran zu erreichen. Auch in den großen Städten, Algier, Oran, Bône, in denen die europäische Bevölkerung konzentriert ist, nahmen die Dinge nicht den erhofften Verlauf. Der von der „Front pour l'Algérie Française" ausgerufene Generalstreik, mit dem

de Gaulle in Algerien begrüßt werden sollte, wurde zwar weitgehend befolgt; doch sollte sich der 24. Januar oder gar der 13. Mai nicht wiederholen; denn zwei neue Fakten hatten die Situation von damals grundlegend verändert: einmal ging die Armee — und nicht nur die Polizei und die Gendarmerie — sofort, wenn auch relativ schonend, gegen die meist jugendlichen Demonstranten in Algier und Oran vor und ließ es erst gar nicht zur Errichtung von Barrikaden kommen. Von einer Tolerierung der gegen die Regierungspolitik gerichteten Manifestationen der maximal 5000 bis 6000 Ultras konnte diesmal keine Rede sein; das Gebäude der Generaldelegation in Algier, der Schauplatz der Ereignisse von 1958 und vom Januar 1960, wurde hermetisch abgeriegelt. Zum anderen — und das sollte sich noch als weit bedeutsamer erweisen — traten zum ersten Male die Mohammedaner auf den Plan, um ihrerseits gegen die Europäer zu demonstrieren. Die anfänglichen „Es-lebe-de-Gaulle"-Rufe wurden bald von den Parolen der FLN übertönt, und plötzlich tauchten überall die grün-weißen Fahnen der Befreiungsfront auf. Gegen die Demonstranten gingen vor allem die aus dem Innern des Landes herbeigerufenen Fallschirmregimenter mit großer Brutalität vor; in Algier, Oran und Bône eröffneten sie das Feuer auf die zu Tausenden herbeiströmende Menschenmenge, die auf verschiedenen Wegen versuchte, die Innenstadt zu erreichen. Die Zahl der Opfer dieser schweren Unruhen, die bis zum 14. Dezember andauerten, wurde offiziell mit über hundert Toten und über fünfhundert Verletzten angegeben[16].

Von einigen Ausnahmen abgesehen, kam es in den anderen Departements nicht zu derartigen blutigen Zusammenstößen; de Gaulle trat gegenüber den ihn fast überall auf seiner Reise verfolgenden Schmähungen der europäischen Siedler mit großer Kaltblütigkeit auf, aber auch hier zeigte sich das Phänomen, daß die Mohammedaner in den kleineren Orten zwar *de Gaulle* applaudierten, in den hinteren Reihen aber FLN-Fahnen schwenkten. Der Präsident brach seine Inspektionstour, deren Fehlschlag offenkundig geworden war, vorzeitig ab.

Für die „Ultras" stellten die Geschehnisse des von ihnen provozierten blutigen Wochenendes das endgültige Ende ihrer Hoffnungen dar, der mohammedanischen Bevölkerung mit Hilfe der Armee ihren Willen aufzuzwingen[17]. Nicht nur hatten sich die Militärs geweigert, sich mit ihrem Anliegen solidarisch zu erklären, der europäische Bevölkerungsteil war auch im politischen Sinne zu einer Minderheit geworden, die sich jetzt in ihrer Existenz selbst bedroht sah. Aber auch für *de Gaulle* bedeuteten die Dezember-Unruhen das Ende einer Hoffnung: der „dritte Weg" erwies sich als ungangbar, denn niemand konnte jetzt mehr die Tatsache bestreiten, daß die FLN den politischen Willen der großen Mehrzahl der mohammedanischen Bevölkerung Algeriens verkörperte und daß die Führer der Rebellion hier einen entscheidenden moralischen Sieg errungen hatten — der noch dazu ohne ihr direktes Zutun zustande kam, denn alle Beobachter sind sich darin einig, daß die Manifestationen der Mohammedaner in den Städten spontan waren und es der FLN nicht ohne Mühe gelang, diese Bewegung zu kanalisieren.

DAS REFERENDUM

Das Kräfteverhältnis hatte sich somit grundlegend verschoben: es konnte jetzt in Paris keine Rede mehr davon sein, die Karte eines autonomen, praktisch aber

von Frankreich abhängigen algerischen Staates gegen die FLN auszuspielen. Das auf den 8. Januar angesetzte Referendum erhielt unter diesen Umständen eine völlig andere Tragweite. Wollte *de Gaulle* ursprünglich der Rebellenbewegung ihre auf der Zustimmung der Mohammedaner beruhende Legitimität bestreiten, so ging es jetzt darum, in Frankreich selbst seine eigene Autorität unter Beweis zu stellen und von den Franzosen eine neue Vollmacht zur Lösung des Konfliktes zu erhalten. Die noch im Laufe des Dezember erfolgten Vermittlungsversuche der Regierungschefs einiger afrikanischer Staaten der „Communauté" hatten kein neues Ergebnis gezeitigt. Andererseits brachte auch die Algerien-Debatte der Vollversammlung der Vereinten Nationen keine Klärung. Die Abstimmung über die Entschließung endete schließlich für beide Parteien mit einem Unentschieden, da der entscheidende Paragraph mangels der erforderlichen Zweidrittelmehrheit ausgeklammert wurde[18]. Eine erneute Schwächung der internationalen Position Frankreichs war unverkennbar.

De Gaulle selbst schien zumindest indirekt die Konsequenzen aus den Ereignissen in Algerien gezogen zu haben; in einer neuerlichen Ansprache kündigte er am 20. Dezember den fortschreitenden Aufbau eines autonomen algerischen Staates an, den er gleichwohl nur als eine provisorische Lösung bis zur Selbstbestimmung hinstellte, und erklärte: „Die positive Antwort des Landes bei der Volksabstimmung (würde) auch den Charakter eines Appells zu Einstellung der Kämpfe und einer friedlichen Konfrontierung tragen." Im gleichen Sinne ließ der Präsident kurz vor dem Volksentscheid andeuten, er würde bei einem massiven Vertrauensvotum neue Verhandlungen mit der FLN eröffnen.

Das Ergebnis des Volksentscheides trug sehr zur Klärung der Situation bei. Er war allerdings im Mutterland insofern unter einem starken moralischen Druck durchgeführt worden, als der Präsident die Wähler mit der Drohung konfrontiert hatte[19], er werde zurücktreten, falls er keine massive Mehrheit erhalte. *De Gaulle* konnte 75 vH der gültigen Stimmen auf sich vereinigen, 56 vH aller in Frankreich Stimmberechtigten sprachen ihm ihr Vertrauen aus, und nur 18 vH stimmten mit „Nein". Die großen Verlierer waren die „Ultras", die sich als „Rufer in der Wüste" erwiesen hatten und, wie die Analyse der Ergebnisse zeigt, kaum mehr als 5 vH der abgegebenen Stimmen erhielten. Die Kommunisten, auf die der überwiegende Teil der Nein-Stimmen zurückzuführen ist, konnten sich in ihren Hochburgen halten und sogar einen halben Erfolg für sich in Anspruch nehmen, denn mit ihrem „Nein" wollten sie ja nur die rasche Aufnahme von Verhandlungen erzwingen, die von der erdrückenden Mehrheit der Franzosen gleichfalls erstrebt wurde. Die „klassischen" Parteien dagegen, die sehr unterschiedlich Stellung bezogen hatten, mußten wieder einmal erleben, daß ihnen ihre Wähler nicht mehr folgten[20].

Ging auch *de Gaulles* persönliche Autorität gestärkt aus dem Referendum im Mutterland hervor, so sind ihm dennoch in seiner Algerien-Politik stärker als bisher die Hände gebunden, denn dieser erneute Vertrauensbeweis der Wählerschaft kann nur als ein eindeutiges Mandat aufgefaßt werden, den Krieg schnell und in direkten Kontakten mit dem Gegenspieler zu beenden. Der zweite, wenn nicht sogar größere Gewinner des Volksentscheides war die FLN. Wenn man in der IV. Republik stets einen „interlocuteur valable", einen echten

Verhandlungspartner gesucht hatte und in der V. Republik ebenso beharrlich die Existenz eines solchen geleugnet hatte, so konnte jetzt kein Zweifel mehr daran bestehen, daß die Mohammedaner in Algerien dort, wo sie es ohne Gefahr tun konnten, ihren Repräsentanten bestimmt hatten. Die Ergebnisse in Algerien lassen sich nur beschränkt mit denen des Mutterlandes vergleichen. In den großen Städten erfolgte die Abstimmung ohne Druck, denn die französischen Behörden konnten es dort nicht mehr wagen, die Mohammedaner zur Wahl heranzuholen. Die von der FLN ausgegebene Parole der Stimmenthaltung wurde hier durchweg befolgt, während eine entsprechend starke Mehrheit der Europäer mit Nein stimmte. An der Freiheit der Abstimmung auf dem Lande kann man allerdings zweifeln, wenn man bedenkt, daß *de Gaulle* wenige Tage vorher der Armee in einem Tagesbefehl den Auftrag gegeben hatte, die Bevölkerung zum „Ja" zu veranlassen. Die Ergebnisse in den Landbezirken lassen deshalb höchstens den Schluß zu, daß das Militär die mohammedanischen Bewohner nach wie vor in der Hand hat, selbst wenn in vielen Befehlsbereichen die aus Paris kommenden Wahlanweisungen ein tiefes Unbehagen und teilweise offene Ablehnung hervorriefen. Auf das „Ja" zum Volksentscheid entfielen zwar noch 69 vH aller abgegebenen Stimmen, aber nur 39 vH der Stimmen aller Wahlberechtigten in Algerien. Die Stimmenthaltungen erreichten fast 41 vH; die europäische Bevölkerung lehnte die im Referendum gestellte Frage wie erwartet ziemlich geschlossen ab[21].

MÖGLICHKEITEN FÜR NEUE VERHANDLUNGEN

Angesichts dieser Lage zeigen sich beide Parteien jetzt bereit, die nach Melun abgebrochenen Kontakte wiederaufzunehmen. Die Dezember-Unruhen in Algerien und das Referendum haben eine Reihe von Hypotheken, welche das Algerien-Problem besonders auf französischer Seite belasteten, aufgehoben. Die „Ultras" aller Schattierungen sind kaum noch in der Lage, die Dinge zu beeinflussen, und auch ihre auf die Militärs gesetzten Hoffnungen haben sich als Illusion erwiesen. Soviel ist zumindest sicher: die Armee tritt als eine bestimmende politische Kraft nicht mehr auf den Plan. Die Kampagne, die von über zwanzig (im Ruhe- oder Wartestand stehenden) Generälen unter Führung des Marschalls *Juin* für das „Nein" im Volksentscheid geführt wurde, hat die Militärbefehlshaber nicht zu einer öffentlichen Stellungnahme veranlassen können. Die von *de Gaulle* seit zwei Jahren gegenüber den opponierenden Kräften im Offizierskorps angewandte „Zermürbungstaktik" hat schließlich jede geschlossene „Fronde" verhindert. In ihrem Bestreben, die Einheit der Armee zu wahren, fügen sich auch diejenigen Offiziere der Regierungspolitik, welche die einzige Lösung der Algerien-Frage in der militärischen Niederwerfung der Rebellen sehen. Das schließt nicht aus, daß die Einstellung der Kampfhandlungen auf lokaler Ebene, die von Paris seit Jahresende angestrebt wird, auf die Einwände militärischer Stellen stößt und daß sich auch bei dem Abschluß eines Waffenstillstandes ähnliche Schwierigkeiten ergeben könnten. Das Problem ist in der Tat mehr psychologischer als militärischer Natur: die Befehlshaber haben den mit der Armee zusammenarbeitenden Mohammedanern ihr Wort gegeben, sie vor der Rache der FLN zu schützen. Sie können deshalb nicht gut einer Lösung

zustimmen, welche diesen Bevölkerungsteil wie auch die europäischen Siedler der FLN ausliefert[22].

Hier liegt auch der eigentliche Kernpunkt der Verhandlungen, über deren Wiederaufnahme sich Paris und Tunis grundsätzlich einig sind und die in tunesisch-französischen Kontakten vorbereitet werden. Es ist interessant zu verfolgen, wie sich die französische Position seit zwei Jahren geändert hat. War zunächst nur von einem „Frieden der Tapferen", das heißt von einer einseitigen Waffenniederlegung der Rebellenarmee die Rede, so handelte es sich im September 1959 schon um die allerdings unter französischen Bedingungen durchzuführende Selbstbestimmung und in Melun dann um das Aushandeln dieser Bedingungen. Zu Beginn des Jahres 1961 geht man in Frankreich, und nicht nur in der Oeffentlichkeit, stillschweigend davon aus, daß Algerien ein unabhängiger, von der jetzigen Exilregierung geleiteter Staat sein wird und daß es darauf ankomme, der verbleibenden europäischen Minderheit entsprechende Garantien zu sichern.

Auf dieser Grundlage ergeben sich natürlich ganz andere Verhandlungsmöglichkeiten, als dies noch in Melun der Fall war. Die Selbstbestimmung erscheint nicht mehr als der Ausgangspunkt, sondern als der Endpunkt einer Entwicklung, das heißt als die Sanktionierung eines zwischen *de Gaulle* und Ferhat *Abbas* ausgehandelten Algerien-Statutes durch die algerische Bevölkerung. In der Frage der Durchführung der vorhergehenden Abstimmung über die von *de Gaulle* gestellte Option: Französisierung, Assoziierung mit Frankreich, Unabhängigkeit ist eine Einigung deshalb aussichtslos, weil sich keine Seite die Hände binden lassen will durch ein Votum, auf das sie nicht direkt einwirken kann. Während die FLN eine Abstimmung unter der Kontrolle der französischen Armee ablehnt, weigert sich *de Gaulle*, eine Kontrolle durch die Vereinten Nationen zuzulassen. In Paris kann man sich nach dem Ergebnis des Referendums vom 8. Januar in Algerien nicht der Erkenntnis verschließen, daß die Mehrheit der Mohammedaner in einer nichtorientierten Wahl für die von der FLN propagierte Unabhängigkeit stimmen würde. Man glaubt daher, daß es besser sei, gegen diesen offensichtlichen politischen Vorteil der Gegenseite die Trumpfkarte auszuspielen, welche man noch mit der Beherrschung des Landes durch die Armee in der Hand hat.

Gegenstand der Verhandlungen — die erst dann öffentlich geführt werden sollen, wenn sich bereits eine Einigung abzeichnet — kann deshalb nur die Struktur des zukünftigen algerischen Staates sein, wobei *de Gaulle* offensichtlich eine Lösung vorschwebt, die sich an das Zypern-Statut[23] anlehnt, das heißt eine verfassungsrechtlich genau festgesetzte Vertretung der Minderheiten auf allen Ebenen der Verwaltung. Wenn es auch heute äußerst schwierig ist, die Konzessionen, zu denen man beiderseits bereit ist[24], zu umreißen, so erlaubt doch auch die von der GPRA in Tunis eingenommene Haltung den Schluß, daß sie gewillt ist, auf derartige Gedankengänge einzugehen. Die Behauptung, die FLN fordere den völligen Rückzug der französischen Truppen, wurde in Tunis offiziell dementiert, und andererseits hat Ferhat *Abbas* mehrmals Garantien für die europäische Minderheit angeboten und sich auch mit einer engen Zusammenarbeit bei der Ausbeutung der Sahara-Oelfelder einverstanden erklärt. Inoffiziellen Berichten zufolge soll die FLN die Verminderung der französischen Einheiten auf die vor Ausbruch der Rebellion bestehende Stärke, also auf etwa 50 000 bis 60 000, gefordert haben, Frankreich aber weiterhin das Recht zugestehen, Militärstütz-

punkte im Lande zu unterhalten, eine Bedingung, auf die die französische Regierung schon im Interesse wirksamer Garantien kaum verzichten kann.

Die Formfragen, die in Melun als Vorwand zum Scheitern der Verhandlungen dienten, spielen selbst angesichts dieser unzweifelhaften Annäherung in der Sache nur noch eine zweitrangige Rolle. Der Einwand, ein Treffen *de Gaulle*—Ferhat *Abbas* würde den letzteren automatisch als künftigen algerischen Präsidenten designieren, ist allein deshalb hinfällig, weil es sich hier um ein Faktum handelt, an dem *de Gaulle* nichts mehr ändern kann, es sei denn, man bezwecke mit dieser Weigerung, die zur Verständigung mit Frankreich bereiten FLN-Führer vor den Kopf zu stoßen. Wie die fortgesetzten Attentate der FLN und die Gegenaktionen der Armee in Algerien zeigen, muß auf beiden Seiten mit Störmanövern gerechnet werden. Mit einer schnellen Lösung ist angesichts der Komplexität des Problems und des in mehr als sechs Jahren angesammelten beiderseitigen Mißtrauens ohnehin nicht zu rechnen, doch sind sich *de Gaulle* wie die FLN zweifellos darüber im klaren, was auf dem Spiele steht. Nach geduldiger Ueberwindung aller inneren Widerstände und gestützt auf den Willen der überwältigenden Mehrheit der Franzosen hat der Präsident jetzt freie Hand — und zwar in stärkerem Maße als sein Gegenspieler, der mit der Stimmung im „Maquis" und in der politischen Untergrundbewegung rechnen muß. Die Alternative wäre nicht nur ein rapider Prestigeverlust *de Gaulles* und eine äußere Schwächung Frankreichs, sondern auch die effektive Internationalisierung, in der die Großmächte entweder eine Lösung erzwingen oder aber Algerien in einen neuen Schauplatz der Ost-West-Auseinandersetzung verwandeln würden. Die Entwicklung würde über diejenigen hinweggehen, die heute noch glauben, sie bestimmen zu können, und so ist trotz mancher Fragezeichen doch der Eindruck gerechtfertigt, daß man in Paris und in Tunis in ernsthafte Verhandlungen zur Beilegung des algerischen Krieges eintreten wird aus der einmal von Jean *Cocteau* formulierten Einsicht heraus: Wenn einem die Ereignisse über den Kopf wachsen, so kann man nur noch so tun, als ob man deren Gestalter sei.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. den Wortlaut der Rede vom 14. Juni 1960 in *Le Monde* vom 16. 6. 1960; deutscher Text in *Afrika-Informationsdienst,* Dokument Nr. 69.

[2]) Vgl. den Wortlaut des amtlichen Kommuniqués der französischen Regierung vom 29. Juni 1960 in *Le Monde* vom 1. 7. 1960.

[3]) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués der GPRA vom 29. Juni 1960 in *Le Monde* vom 1. 7. 1960.

[4]) Die FLN legte ihre Gründe für die Ablehnung weiterer Verhandlungen in einem Kommuniqué vom 4. Juli 1960 (vgl. den Wortlaut in *Le Monde* vom 5. 7. 1960) und in einer Rundfunkrede von Ferhat *Abbas* vom 5. Juli 1960 dar. (Vgl. den Wortlaut in *Le Monde* vom 7. 7. 1960; deutscher Text in *Freies Algerien,* Nr. 6—7/1960).

[5]) *De Gaulle* nahm auf seiner Reise in die Normandie vom 5. bis zum 10. Juli mehrmals zum Algerien-Problem Stellung und kündigte die Bildung von vier „Kommissionen der Gewählten" an, die sich mit dem Ausbau der Landwirtschaft und den Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen sowie vor allem mit der Reform der Gemeindeverwaltung und der Entwicklung einer dezentralisierten Selbstverwaltung befassen sollten.

[6]) Vgl. den Wortlaut in *Le Monde* vom 7. 9. 1960.

[7]) Vgl. den Wortlaut der Erklärung *Chruschtschows* vor der Journalistenvereinigung der Vereinten Nationen in New York am 7. Oktober 1960 in *Prawda* vom 9. 10. 1960; deutscher Text in *Die Sowjetunion heute,* Nr. 29/1960, Beilage.

[8]) Rundfunkansprache von Staatspräsident *Bourguiba* am 7. Oktober 1960, in der er gleichfalls die Abberufung des tunesischen Botschafters aus Paris mitteilte. (Vgl. Auszug in *Le Monde* vom 7. 10. 1960). Siehe auch

die Erklärung von Ferhat *Abbas* vom 31. Oktober 1960, in der er die Unterstützung der FLN durch die VR China und die Sowjetunion hervorhebt. (Vgl. Auszüge in *Le Monde* vom 1. und 2. 11. 1960).

[9]) Das Urteil im „Jeanson-Prozeß" wurde am 1. Oktober ausgesprochen: 14 Personen, einschließlich *Jeanson,* der flüchtig war, wurden zu Gefängnisstrafen verurteilt. Das „Manifest der 121", u. a. von Jean Paul *Sartre,* Simone *de Beauvoir,* Françoise *Sagan,* Simone *Signoret* und insgesamt 200 Intellektuellen unterzeichnet, wurde am 8. September veröffentlicht. (Vgl. den Wortlaut in *Dokumentation der Zeit,* Nr. 225/1960, S. 42—43.)

[10]) Am 7. Oktober wurde von 188 Professoren und Schriftstellern, darunter sieben Mitgliedern der Académie Française, ein „Manifest der französischen Intellektuellen" veröffentlicht, in dem sie sich gegen das Recht zur Desertion wandten. (Vgl. den Wortlaut in *Le Monde* vom 7. 10. 1960.)

[11]) Der Ministerrat erließ am 28. September eine Anordnung, mit der die Staatsbeamten, die Unterzeichner des „Manifestes der 121" waren, vom Dienst suspendiert wurden. Den Künstlern, die gleichfalls zu den Unterzeichnern gehörten, wurde im staatlichen Rundfunk und Fernsehen Auftrittsverbot erteilt, und den Sendeleitern wurde verboten, deren Namen zu erwähnen.

Am 3. November griffen die um *Soustelle* im zweiten „Colloquium von Vincennes" versammelten Anhänger des „Algérie française" die Regierungspolitik scharf an und bezeichneten die Trennung Algeriens vom Mutterland als illegal.

[12]) Maurice *Thorez,* der Führer der Kommunistischen Partei, erklärte in einer Rede vor dem ZK der Partei am 14. Oktober, die KPF lehne die Methoden der Studenten und die Manifestationen, die nur zur Verwirrung der Massen führten, ab, und wende sich auch gegen jede Unterstützung der FLN durch Desertion usw., da dies einen Verrat an den im Kampf stehenden Arbeitern bedeute. (Vgl. Auszüge aus *Le Monde* vom 20. 10. 1960.)

[13]) Vgl. die Dokumentation in EA 1/1961, S. D 17—D 34.

[14]) Vgl. den Wortlaut in *Le Monde* vom 7. 11. 1960; deutscher Text in *Informationsblätter* (französische Botschaft, Godesberg), Nr. 225/1960.

[15]) Am 22. November wurde die Ernennung des bisherigen Erziehungsministers Louis *Joxe* zum Minister für Algerien bekanntgegeben. Die Befugnisse, die der Premierminister bisher in Algerien innehatte, wurden auf Joxe übertragen. Zum neuen Generaldelegierten in Algier wurde am 23. November der Präfekt Jean *Morin* ernannt.

[16]) Den offiziellen Angaben zufolge ergab sich am 14. Dezember die folgende Bilanz der Unruhen: 96 Tote (6 Europäer) und 370 Verletzte (53 Europäer) in Algier; 18 Tote (sämtlich Mohammedaner) und 100 Verletzte in Oran; 6 Tote in Bône.

[17]) Die „Front pour l'Algérie Française" und drei weitere „Ultra"-Verbände wurden auf Anordnung der Regierung am 14. Dezember aufgelöst, gegen eine Reihe von Rädelsführern wurde ein Verfahren eröffnet und gegen *Salan* ein Disziplinarverfahren eingeleitet.

[18]) Die Vollversammlung der Vereinten Nationen nahm am 19. Dezember mit 63 gegen 8 Stimmen (Südafrika, Portugal und sechs ehemals mit Frankreich verbundene afrikanische Staaten) bei 27 Enthaltungen (darunter USA, Großbritannien und fünf weitere NATO-Länder) eine Entschließung an, in der das Recht Algeriens auf freie Selbstbestimmung und Unabhängigkeit anerkannt wird.

[19]) Vgl. den Wortlaut der Rundfunkansprachen *de Gaulles* vom 31. Dezember 1960 in *Le Monde* vom 3. 1. 1961; deutscher Text in *Informationsblätter* (französische Botschaft, Godesberg), Nr. 228/1961; und den Wortlaut der Rundfunkansprache vom 6. Januar 1961 in *Le Monde* vom 7. 1. 1961.

[20]) Von 27,24 Millionen eingetragenen Wählern stimmten 15,29 Millionen mit „Ja" und 4,99 Millionen mit „Nein". Die UNR, die Linksgaullisten, die MRP und die SFIO hatten für das „Ja" Propaganda gemacht, alle anderen Parteien waren aber mehr oder weniger stark für eine Ablehnung eingetreten.

[21]) In Algerien waren 4,414 Millionen Einwohner stimmberechtigt, davon 340 000 Militärs und 650 000 zivile Europäer. 1,7 Millionen stimmten mit „Ja", 782 000 mit „Nein".

[22]) Vgl. hierzu auch die Auffassung des Marschall *Juin* in seinem an *de Gaulle* gerichteten „Offenen Brief" vom 28. Dezember 1960, Wortlaut in *Le Monde* vom 30. 12. 1960.

[23]) Vgl. hierzu Montague *Woodhouse,* „Das Cypernproblem und die Abkommen von 1959" in EA 3/1960, S. 63—84.

[24]) Bezeichnend hierfür ist, daß der eigentliche Gegenstand der Volksbefragung, die Reorganisierung der Verwaltung in Algerien, völlig in den Hintergrund getreten ist. Nach Annahme des Textes beschloß der französische Ministerrat lediglich, die bereits am 27. Dezember angekündigten Maßnahmen sekundärer Art, wie Ausbau der Gemeindeverwaltung und die Schaffung von Konsultativräten in den Regionen und den Arrondissements, durchzuführen. Die Schritte zur Einsetzung autonomer Körperschaften in ganz Algerien wurden dagegen aufgeschoben, um, wie es hieß, die kommende Entwicklung nicht von vornherein zu belasten.

Der Deutsche Zollverein, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone

Ein Vergleich ihrer Motive, Institutionen und Bedeutung

Von Wolfram Fischer

Bei den Diskussionen um einen gemeinsamen Markt, eine große oder kleine Freihandelszone in Westeuropa haben sich die streitenden Parteien immer wieder auf das historische Vorbild des Deutschen Zollvereins berufen, der dreieinhalb Jahrzehnte vor der Gründung des kleindeutschen Reiches ins Leben trat und dessen Umfang und politische Kräfteverteilung wirtschaftlich in etwa vorwegnahm. Während die Verfechter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor allem darauf hinweisen, daß hier die wirtschaftliche Integration der politischen den Weg bereitet habe, sehen die Anhänger einer Freihandelszone den Verdienst des Zollvereins in seinem liberalen Charakter, der es ihm ermöglichte, Deutschland ohne große Bürokratie durch die bloße Koordination souveräner Staaten in eine weltweite Verkehrswirtschaft einzugliedern. Stehen bei den einen somit die politischen Motive und Ergebnisse im Vordergrund, so argumentieren die anderen vorwiegend ökonomisch, ohne daß das eine das andere ausschlösse[1]. Denn hinter den politischen Argumenten des Gemeinsamen Marktes steht eine bestimmte wirtschaftliche Auffassung, und der Oekonomie des Freihandels liegt ein bestimmtes politisches Ideal zugrunde.

Daß sie aber das Schwergewicht auf verschiedene Punkte legen, zeigt sich vor allem an einem negativen Aspekt: Die Verteidiger der EWG müssen ständig darauf bedacht sein, ihre liberalen Wirtschaftsprinzipien zu betonen, die Befürworter der Freihandelszone müssen sich gegen den Verdacht wehren, die politische Einigung Europas nicht entschieden genug anzustreben; die einen gelten als schlechte Liberale, die anderen als schlechte Europäer.

Im folgenden soll nun untersucht werden, wieweit der Deutsche Zollverein als historisches Vorbild, sei es für die eine, sei es für die andere Auffassung, dienen kann. War er vorwiegend ein wirtschaftliches Vehikel zur politischen Einigung (Klein-)Deutschlands oder eher eine Zollunion zur Verbesserung der wirtschaftlichen und handelspolitischen Situation der beteiligten Staaten? Welches waren die Motive und Ziele der Gründer? Welcher Institutionen bedienten sie sich, und wie wirkten diese sich wirtschaftlich und politisch aus?

Ein solcher Vergleich muß sich freilich mehrerer Gefahren bewußt sein. Zum ersten wiederholt sich die Geschichte niemals, und es wäre daher verfehlt, Analo-

---

Dr. phil. Dr. rer. pol. Wolfram *Fischer*, Wissenschaftlicher Referent an der Sozialforschungsstelle der Universität Münster in Dortmund; Privatdozent für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität Münster.

gien zu konstruieren, die diese oder jene Entwicklung mit Notwendigkeit oder nur Wahrscheinlichkeit nahelegen. Dann aber ist die gesamte wirtschaftliche, soziale, politische und geistige Umwelt des zwanzigsten Jahrhunderts so anders als die des neunzehnten Jahrhunderts, daß schon deshalb ein modellartiger Vergleich der Institutionen und Mechanismen sich verbietet, denn selbst technisch gleiche Konstruktionen wirken in unterschiedlicher Umwelt, in einer veränderten historischen Situation wesentlich verschieden. Schließlich ist die wirtschaftspolitische (und politische) T e c h n i k unserer Zeit selbst so verschieden von der des neunzehnten Jahrhunderts, daß ein Vergleich, der von den Gegebenheiten der Gegenwart ausgeht, viele Parallelen, die er sucht, in der Vergangenheit nicht finden kann. So ist im frühen neunzehnten Jahrhundert alle Wirtschaftspolitik wesentlich Handelspolitik, alle Finanzpolitik wesentlich fiskalisch orientiert. Ganze Bereiche, die heute im Zentrum der Diskussion stehen, waren zur Zeit des Entstehens des Zollvereins unbekannt, so eine ausgeprägte Konjunktur- oder Beschäftigungspolitik, eine spezielle Agrar- oder industrielle Entwicklungspolitik, eine Währungspolitik zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz oder das ganze große Gebiet der Sozialpolitik. Daß das Zoll- und Steuerwesen sehr viel geringer ausgebaut war und wesentliche Kategorien gar nicht kannte, fällt weniger ins Gewicht. Aber daß es eine Reihe heute wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Institutionen und Instrumente einfach nicht gab, darf nicht übersehen werden. Keiner der zollvereinten Staaten besaß eine moderne Zentralbank mit der spezifischen Aufgabe, Hüter der Währung zu sein, keiner kannte daher all die zentralbanktechnischen Mittel, mit denen heute Wirtschaftspolitik sehr wesentlich gemacht wird. Ebensowenig besaßen diese Staaten die Vielzahl zuständiger und unter Umständen verschiedene Interessen vertretender Ministerien wie das Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Wohnungsbau- und Arbeitsministerium. Zollvereinsangelegenheiten gehörten wesentlich zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums, das höchstens die Gewerberessorts der Innenministerien (und selbstverständlich das Außenministerium) zu Rate zu ziehen hatte. Selbst Preußen besaß sowohl während der Vorbereitungszeit wie der Existenz des Zollvereins nur zeitweise ein eigenes Handelsministerium[2]. Schon daraus geht hervor, daß die technischen Bedingungen einer Zollunion im neunzehnten Jahrhundert einfacher waren als heute, wo viele nicht oder schlecht koordinierte nationale Institutionen bei jeder Integration zu berücksichtigen sind. Das allein macht jedes Vertragswerk, auch eines, das nur eine Freihandelszone oder Zollunion anstrebt, so unendlich viel komplizierter, und die liberalen Verfechter einer lockeren Assoziation haben nicht recht, wenn sie allein im Umfang und der Kompliziertheit des EWG-Vertrages einen Hinweis auf seinen nichtliberalen Charakter sehen.

Obwohl also die Staatsmänner des neunzehnten Jahrhunderts mit weniger Bestimmungen auskommen konnten, wenn sie handelspolitische Beziehungen regeln wollten, ist gerade der Zollverein das beste Beispiel eines überaus komplizierten Vertragswerkes. Denn er bestand ja nicht aus einem einzigen multilateralen Vertrag, sondern aus einem ganzen Bündel bilateraler und multilateraler Verträge, insgesamt etwa 130, die zu verschiedenen Zeiten geschlossen wurden und deren einzige Gemeinsamkeit die Ausrichtung auf das preußische Zollsystem war[3]. Als „historisches Paradestück" *(Röpke)* für eine klare und übersichtliche Zollunion kann der Zollverein also nicht dienen, auch wenn er im Effekt zum

klassischen Beispiel eines vollkommenen Zollverbandes politisch und wirtschaftlich selbständiger Staaten geworden ist, wie das auch angelsächsische Nationalökonomen betonen[4]. Ehe wir aber auf seine Konstruktion und Wirkungsweise im Verhältnis zu den gegenwärtigen europäischen Zusammenschlüssen näher eingehen, müssen wir eine Stufe tiefer ansetzen und die Motive und Ziele, die ihm zugrunde lagen, mit denen unserer heutigen Integrationsversuche vergleichen.

DIE MOTIVE

Es ist fast eine nationale Legende, daß der Zollverein die politische Einigung Deutschlands im Sinne des späteren Bismarckreichs intendiert habe. Gewiß erscheint er einer retrospektiven Sicht als Vorläufer dieses Reiches, und im Effekt ist er es auch gewesen. An seinem Beginn aber standen wesentlich wirtschaftspolitische und wesentlich preußische Interessen. In seiner langen Inkubationsperiode von 1818 bis 1833 beherrschte die preußischen Politiker das Motiv, ihren eigenen Staatsverband mit einer wirksamen Außenzollgrenze zu umgeben. Dazu war für den in zwei Teile gespaltenen Staat die Einbeziehung der dazwischenliegenden Staaten notwendig. Eine Reihe von Einzelverträgen, beginnend mit dem Enklavenvertrag mit Schwarzburg-Sonderhausen von 1819 und endend mit der preußisch-hessisch-darmstädtischen Zollunion von 1828, bildeten den ersten Schritt. Erst allmählich trat dazu als zweites Motiv preußischer Politik der Wille, die beginnende Vorherrschaft in Deutschland wirtschaftlich zu sanktionieren und Oesterreich auf den zweiten Platz zu verdrängen. Auch jetzt handelte es sich noch immer mehr um eine preußische Politik i n Deutschland als eine preußische Politik f ü r Deutschland. Erst im „politischen Testament“ des preußischen Finanzministers *Motz* von 1829 klingen auch spezifische Töne einer deutschen Politik Preußens an; noch immer aber werden sie von den politisch-militärischen Machtinteressen Preußens übertönt[5].

Den deutschen Mittelstaaten, Hannover und Braunschweig insbesondere, sind solche staatsegoistischen Interessen schon von jeher, gerade auch von der preußischen Geschichtsschreibung, vorgeworfen worden. *Treitschke* verdächtigte die meisten Widerstrebenden sogar, daß sie mehr fremde (englische, französische, niederländische, zumindest aber österreichische) als eigene Interessen vertreten hätten[6]. Aber auch sie taten nichts anderes als im Grunde alle 39 souveränen Teile des Deutschen Bundes: sie handelten nach dem Grundsatz, daß ihnen das Hemd näher sei als der Rock.

Das nationalpolitische Ziel einer deutschen Einigung schwebte im Grunde nur jenen Kreisen des liberalen Bürgertums vor, die auf die aktive Ausgestaltung des Zollvereins gerade den geringsten Einfluß hatten, wenn auch ihre Anregungen und Wünsche von manchen der Regierungen berücksichtigt wurden. Die deutschen Kaufleute, die sich 1819 unter Führung *Lists* zum Deutschen Handels- und Gewerbeverein zusammenschlossen, erstrebten am ehesten eine Form des deutschen wirtschaftlichen und politischen Zusammenschlusses, der heute als Vorbild für die europäischen Integrationsbestrebungen angesehen werden könnte[7]. Aber auch sie, das darf nicht vergessen werden, repräsentierten nur eine Elite der deutschen Kaufmannschaft. Noch während der Verhandlungen

um den Anschluß des Königreichs Sachsen an den Zollverein 1831—1833 befürchteten die Leipziger Kaufleute, das preußische Zollsystem würde den Handel erschweren, und der Vertrag zwischen Preußen und Sachsen sah daher besondere Privilegien für die Leipziger Messe vor[8].

Daß der Deutsche Zollverein nicht das Werk einer idealistischen deutschen Einigungsbewegung gewesen ist, sondern das schwer errungene und mühsam zusammengehaltene Produkt zahlreicher von Einzelinteressen bestimmter Verhandlungen, eine ganze Summe im Grunde wenig befriedigender Kompromisse, ist von der ausländischen Forschung schon länger erkannt worden. Der Belgier *Benaerts* nannte die Bildung des Zollvereins das genaue Gegenteil einer Nationalbewegung, der Engländer *Henderson* stellte fest, daß die Auffassung, er sei das Ergebnis des erwachenden deutschen Nationalbewußtseins gewesen, einer Nachprüfung nicht einen Augenblick standhalte, und der Amerikaner *Prive* entwickelte seine Entstehung ganz aus den einzelstaatlichen Interessen[9]. Nicht energisch genug kann unterstrichen werden, was W. O. *Henderson*, der beste Kenner des Zollvereins, als Resümee seine Entstehungsgeschichte formuliert: „Die beteiligten Staaten fochten für ihre eigenen engen Interessen, und viele traten dem Zollverein erst bei, als wirtschaftliche Depression und leere Staatskassen weiteren Widerstand gegen Preußen unmöglich machten.“[10]

Vergleicht man dieses schwierige Einigungswerk Preußens mit der gewiß ebenfalls enttäuschungsreichen und kompromißbeladenen Geschichte der europäischen Einigung seit dem Zweiten Weltkrieg, so wird man zugeben müssen, daß die fünfzehn Jahre der Nachkriegszeit beachtliche Ergebnisse gebracht haben. Vor allem aber kann man sagen, daß das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit Westeuropas — aus naheliegenden Gründen — sehr viel stärker ausgebildet ist als das deutsche Nationalbewußtsein zwischen 1815 und 1830, daß es sich vor allem sehr viel stärker auch im Handeln der Staatsmänner niedergeschlagen hat. Denn selbst Großbritannien, das mit so viel Reserven jeder supranationalen Bindung gegenübersteht, hat doch nie einen Zweifel daran gelassen und mit praktischen Taten in der OEEC, der WEU usw. bekundet, daß es sich mit dem europäischen Kontinent schicksalhaft verbunden fühlt. Unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aber sind mindestens zwei — Holland und die Bundesrepublik —, die sehr schwerwiegende wirtschaftliche Bedenken zurückgestellt haben, um eine politische Einigung mit den Partnern zu erzielen. Dafür gibt es keine Parallele in der Geschichte des Deutschen Zollvereins. Denn Sachsen oder Baden, an die man denken könnte, folgten bei ihrem Entscheid für den Beitritt schließlich doch vor allem dem wirtschaftlichen Druck bzw. den wirtschaftlichen Aussichten, die der entstehende Zollverband zu entwickeln begann.

In den Motiven und Zielsetzungen ist also die Ausgangsposition der europäischen Integration sehr viel günstiger als die der deutschen im neunzehnten Jahrhundert. Es herrscht ein großes Maß an Uebereinstimmung in den Grundsätzen, so verschieden auch die Lösungsversuche sein mögen, und es besteht ein politisches Solidaritätsbewußtsein, das gerade dem Deutschland des frühen neunzehnten Jahrhunderts noch fast völlig fehlte.

DIE INSTITUTIONEN

Wie steht es nun aber mit einem Vergleich der Institutionen und Mechanismen, die zum Zusammenschluß des zollvereinten Deutschlands hier, zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Freihandelszone dort benutzt wurden? Schon eine oberflächliche Prüfung ergibt, daß der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sehr viel weiter geht als die Zollvereinsverträge, weiter sogar als der zweite Zollverein von 1867, der unmittelbare Vorläufer des Bismarckreichs. In seinen wesentlichen Institutionen ähnelt der Zollverein sehr viel mehr der Freihandelszone als der EWG. Vor allem respektiert er die Souveränität der Beteiligten und versichert sie dort sogar ausdrücklich, wo die gesamte Zollautonomie an einen anderen Staat abgetreten wird[11]. Außer einer jährlichen Konferenz kennt der erste Zollverein (1834—1867) keine gemeinsamen Institutionen. Erst der kurzlebige zweite Verein, der sich an die Gründung des Norddeutschen Bundes anschloß, schuf einen Bundesrat als „gemeinschaftliches Organ der Regierungen“ und ein Zollparlament als „gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerungen“, die aus dem Reichstag des Norddeutschen Bundes und gewählten Abgeordneten der zolltechnisch assoziierten süddeutschen Staaten bestand. Auch das Mehrheitsvotum wurde erst jetzt eingeführt[12]. 33 Jahre lang kam der Zollverein mit der Einstimmigkeitsregel aus.

Es wäre aber falsch, daraus zu schließen, daß auch eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft der Gegenwart sich mit einer solchen lockeren Assoziation begnügen könnte. Abgesehen von der eingangs erwähnten wesentlichen Vermehrung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben in der Gegenwart und abgesehen von den vielen negativen Erfahrungen, die mit dem Vetorecht in anderen internationalen Gremien gemacht worden sind, übersähe ein solcher Schluß, daß der Zollverein mit dieser Einstimmigkeitsklausel nur funktionierte, weil in ihm ein einzelner Staat ein ganz ungewöhnliches Uebergewicht besaß. Sowohl aus seiner Entstehungsgeschichte wie aus den wirtschaftlichen, politischen und militärischen Stärkeverhältnissen — Preußen besaß stets mehr als 50 vH der Bevölkerung der Zollvereinsstaaten — geht hervor, daß der Zollverein von Anfang an unter der Führung Preußens stand. Das änderten auch nicht Sonderrechte, die sich etwa Bayern und Württemberg für Verhandlungen mit auswärtigen Mächten sicherten, oder traditionelle Bindungen einzelner Partner untereinander. Ohne dieses deutliche Uebergewicht eines einzigen Staates wäre der Zollverein weder zustande gekommen noch zusammengeblieben. Das bezeugt deutlich seine mehr als dreißigjährige Geschichte, vor allem die seiner Krisen. Was ein weiteres Moment seiner Schwäche zu sein schien, daß er nämlich immer nur auf Zeit geschlossen wurde — erstmals auf acht, dann jeweils auf zwölf Jahre —, erwies sich dabei als seine Stärke. Immer nämlich, wenn die Vertragszeit ablief und die auseinanderlaufenden Interessen der Mitglieder zu seiner Auflösung zu führen schienen, meisterte Preußen die Lage mit Hilfe geschickter Diplomatie, die den einen gegen den anderen ausspielte, notfalls mit dem Einsatz seines ganzen wirtschaftlichen Uebergewichts. Paradoxerweise war sein äußerstes Mittel, um den Verein zusammenzuhalten, die Drohung, sich selbst daraus zurückzuziehen. Diese Tatsache erhellt wohl am klarsten, wie sehr der Zollverein von der Mitgliedschaft dieses einen Staates abhing. Schon finanziell hatte sich eine bedeutende Abhängigkeit fast aller Staaten von Preußen ergeben.

Nach der Regel des Zollvereins wurden die Zolleinnahmen, die jeder Staat an seinen Außengrenzen für Rechnung des Vereins erhob, nach der Kopfzahl der Bevölkerung verteilt. Preußen aber nahm stets eine sehr viel höhere Summe ein als ihm zustand und verteilte so alljährlich bedeutende Summen an seine Partner. Ein Rückzug Preußens hätte schon daher zu empfindlichen Verlusten für viele Budgets geführt. Hinzu kam der handelspolitische Vorteil, den die kleineren Staaten aus dem Anschluß an den Verein schöpften. Preußen handelte nämlich im Namen des Vereins mit den großen Staaten der Welt günstige Handelsverträge aus, und viele der kleinen deutschen Staaten erhielten so zum ersten Male einen rechtlich geschützten Zugang zum Weltmarkt. Daß schließlich auch im Innern Preußen der größte Konsument war und eine Wiedererrichtung der Zollschranken Industrie und Landwirtschaft der meisten Mitglieder hart betroffen hätte, sei nur am Rande erwähnt.

Für unseren Vergleich geht aus alledem hervor, daß kein ähnlich lockerer westeuropäischer Staatenverein bei ähnlich auseinanderstrebenden Interessen mit dem Gewicht einer vergleichbaren Führungsmacht rechnen könnte. Nur ein atlantischer Zusammenschluß mit den Vereinigten Staaten an der Spitze schüfe eine ähnliche Situation, und die NATO ist denn auch das einzig vergleichbare Beispiel einer funktionierenden Gemeinschaft souveräner Staaten in der freien Welt, dem in der kommunistischen die vorläufig noch ebenso unbestrittene Führung der Sowjetunion gegenübersteht. Es mag daher kein Zufall sein, daß die große Freihandelszone mit den divergierenden Interessen der zwei wichtigsten Partner nicht zustande gekommen ist und in der Kleinen Freihandelszone ein deutlicher (wenn auch keineswegs dem preußischen im Kleindeutschland des neunzehnten Jahrhunderts vergleichbarer) Führungsanspruch Großbritanniens besteht.

Mit der preußischen Situation von 1830 hat die englische von 1960 überdies noch ein nicht unwichtiges Kennzeichen gemein: beide sind wirtschaftlich die Gebenden innerhalb ihres Zusammenschlusses. So wie Großbritannien heute im Vergleich zu den anderen EFTA-Ländern als Schutzzolland gelten kann und jede Zollermäßigung seinen Partnern daher relativ mehr Vorteile bringt als ihm selbst, so war auch Preußen im Zollverein der Staat mit den durchschnittlich höchsten Zöllen. Es gehört nämlich ebenfalls zu den Legenden, die sich um den Zollverein gebildet haben, daß er, der ja auf dem preußischen Zolltarif von 1818 beruhte, das klassische Beispiel eines Zusammenschlusses von Niedrigzollländern sei und damit als positiver Faktor für die weltwirtschaftliche Integration zu gelten habe. Das ist nur richtig, soweit man seine Zollsätze mit denen Frankreichs, Oesterreichs oder Rußlands vergleicht. Innerhalb des späteren deutschen Reichsgebiets aber war der von den Zollvereinsstaaten zu adoptierende preußische Tarif ausgesprochen hoch, und die Befürchtungen, die etwa Sachsen hatte, als es den Beitritt erwog, gleichen durchaus denen der Bundesrepublik gegenüber den erhöhten Zöllen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Im preußisch-sächsischen Vertrag vom 30. März 1833 wurde daher die Senkung einiger wichtiger preußischer Zollsätze vereinbart, vor allem der für Woll- und Baumwollgarn, ehe Sachsen den preußischen Zolltarif übernahm, und noch lange ist darüber diskutiert worden, ob der Anschluß an den preußischen Zollverband für dieses am stärksten industrialisierte Land des damaligen Deutschlands wirtschaftlich von Vorteil gewesen sei[13].

Die Situation Großbritanniens in der Kleinen Freihandelszone ähnelt also auch darin der preußischen im Zollverein, daß sie es der Führungsmacht ermöglicht, durch relativ geringe eigene finanzielle Opfer den Partnerländern große finanzielle Hilfen zuteil werden zu lassen und sie damit fester an sich zu binden. Eine autonome Zollsenkung oder Kontingentserhöhung gegenüber ihren Partnern könnte zum Beispiel in kritischen Situationen durchaus geeignet sein, ihr Interesse wachzuhalten, weil sie daraus einen leicht errechenbaren Vorteil ziehen; oder es kann die Gewährung eines freien Zugangs zu den Rohstoffmärkten des Commonwealth für die industrielle Schweiz einen größeren Anreiz bedeuten als eine Zollgemeinschaft mit den EWG-Ländern, da es ihrer Niedrigzoll-Tradition entspricht, sich durch möglichste Verbilligung des Einkaufs denjenigen Kostenvorteil zu verschaffen, den sie braucht, um die Zollhürden beispielsweise der Vereinigten Staaten für ihre Fertigwaren zu überspringen. Ebenso könnte ein Zugeständnis auf dem bisher in der EFTA ausgesparten Agrarsektor Dänemark für die Chancen entschädigen, die ihm durch den erschwerten Zutritt auf den deutschen Markt innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft entgehen. Ganz ähnlich hat jedenfalls Preußen gehandelt, wenn es einzelnen Partnern, zum Beispiel Frankfurt a. M., einen größeren Anteil an den Einnahmen zusicherte als ihrer Kopfzahl entsprach, oder wenn es mit dem später (1854) beitretenden Hannover außer diesem überprozentualen Revenueanteil die Senkung der Zölle für Kolonialwaren und die Befreiung vom Salzmonopol vereinbarte. Eine solche Führungschance ist aber in der EWG, wie sich leicht erkennen läßt, für keinen der Partner gegeben; sie wäre auch nicht gegeben für Großbritannien als Mitglied einer großen europäischen Freihandelszone, weil ihm zu viele Partner gleichen oder fast gleichen Gewichts gegenüberstehen würden.

Es dürfte daher nicht falsch sein zu schließen, daß die „leichtere Hand", die die Abmachungen der EFTA gegenüber denen der EWG zum Kummer der kontinentaleuropäischen Liberalen auszeichnet, nicht nur auf den besseren Prinzipien oder dem größeren Geschick der EFTA-Länder, sondern auch auf diesen besonderen Machtverhältnissen beruht. Schon eine Kleinigkeit wie die, daß die Verhandlungen über die Gründung der EFTA größtenteils in Englisch ohne Uebersetzer geführt wurden, weist auf ein solches Verhältnis hin, aber auch die schwerer wiegende Tatsache, daß zur Durchsetzung des Vertrages nicht gerichtliche Sanktionen wie bei der EWG, sondern wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen der von einer Vertragsverletzung betroffenen Partner vorgesehen sind, für die dann nicht die Einstimmigkeit erforderlich ist, sondern die einfache Mehrheit genügt (Art. 31, Abs. 4 des EFTA-Abkommens). Doch wäre es ungerecht, würde man daneben unerwähnt lassen, daß sich in solchen Bestimmungen zugleich das Vertrauen in die Solidarität der beteiligten Partner ausspricht, die sich, wie ein skandinavischer Beteiligter mit Recht bemerkt, entschlossen haben, die bei ihnen hochentwickelte staatsbürgerliche Disziplin auf internationale Ebene zu übertragen[14].

Die Machtverteilung in der EWG ist dagegen wesentlich ausgewogener. Um bei den eben gewählten Beispielen zu bleiben, zeigt sich das schon in der sorgfältigen Berücksichtigung aller vier Sprachen als Amtssprachen oder in dem bedeutenden Gewicht, das der Gerichtshof in dem EWG-Vertrag ebenso wie in dem Montanunionsvertrag zugesprochen bekam. In der so oft kritisierten juri-

stischen Perfektionstendenz der kleineuropäischen Lösungen scheint sich eben nicht nur die von der angelsächsischen verschiedene Rechtstradition auszudrücken, sondern auch die Notwendigkeit, gleichgewichtigen Partnern, die in gewissen Bereichen auf die Ausübung ihrer Souveränitätsrechte und damit ihrer politischen Machtchancen verzichten, gleiche Chancen und Rechte zu sichern. Als Resümee eines Vergleichs der politischen Institutionen und Grundsätze der drei Vertragssysteme bleibt also festzuhalten, daß der Zollverein der EFTA näher steht als der EWG.

Ob das gleiche zutrifft, wenn man die ökonomischen Mechanismen im engen Sinne betrachtet, ist zweifelhaft. Sicher stimmen Zollverein und EFTA darin überein, daß sie sich stärker auf das Vorhandensein eines weltwirtschaftlichen Rahmenwerks verlassen, während die EWG für ihren Bereich neue Institutionen und Mechanismen begründet. Aber sobald man das Modell einer Zollunion im Auge hat, deren Integrationswert nach *Viner* von den drei Bedingungen abhängt, wieweit er die Zölle zwischen den Partnern aufhebt (1), wieweit er einen gemeinsamen Tarif einführt (2) und ob er eine gemeinsame Verwaltung mit nach einem vorher festgelegten Schlüssel verteilten Einnahmen besitzt (3), kommt die EWG näher an den Zollverein heran als die EFTA. Denn sie genügt den Kriterien 1 und 2, während die EFTA nur die erste Bedingung erfüllt, der Zollverein aber, der dem Vinerschen Modell sicher Pate gestanden hat, von einigen Ausnahmen abgesehen, allen drei[15]. In der Tat war der gemeinsame Tarif mit gemeinsamen Verwaltungsgrundsätzen[16], deren Durchführung durch eine strenge gegenseitige Inspektion gesichert wurde, das Fundament des Deutschen Zollvereins. Bei der Vielfalt der innerdeutschen Zollgrenzen und der Bedeutung der Zolleinnahmen für die deutschen Staaten des neunzehnten Jahrhunderts mußte darauf ein wesentliches Gewicht liegen. Diese Fragen haben aber heutzutage viel von ihrer Bedeutung eingebüßt. Andere Fragen wie die einer gemeinsamen Konjunktur-, Agrar- oder Währungspolitik haben an relativem Gewicht gewonnen. Die EWG widmet sich also ganz folgerichtig ihnen ebenso stark wie den zolltechnischen Fragen. Die liberalen Kritiker der EWG übersehen, wenn sie an das Vorbild des Zollvereins appellieren, daß dieser, hätte man Probleme des Zahlungsbilanzausgleichs, der Harmonisierung der Soziallasten usw. im frühen neunzehnten Jahrhundert gekannt, sicher die Politik sämtlicher Partnerstaaten ebenso auf die preußische ausgerichtet hätte wie den Zolltarif[17]. Eine Zollunion von der Art des Zollvereins bedeutete im neunzehnten Jahrhundert eben eine viel stärkere Harmonisierung der gesamten Wirtschafts- und vor allem der Finanzpolitik als heute. Nicht wenige der Partner des Zollvereins begaben sich mit der Hoheit über ihre Zölle wesentlich ihrer Finanzhoheit, und alle formelle Versicherung der Unantastbarkeit ihrer Souveränität kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie in Wirklichkeit einen wesentlichen Teil ihrer Souveränität in die Hände Preußens legten.

DIE BEDEUTUNG

Scheinen also auch die wirtschaftlichen und politischen Mechanismen von Zollverein und Kleiner Freihandelszone verwandter als die von Zollverein und Gemeinsamem Markt, so ähneln sich in ihrer tatsächlichen Bedeutung für die wirtschaftlich-politische Integration eines größeren Raumes Zollverein und Wirt-

schaftsgemeinschaft sehr viel stärker. Beide besitzen vor allem eine faktenbildende, weichenstellende Kraft. Und hier scheint mir der entscheidende Punkt jedes über die wirtschaftliche Funktionsweise hinausgehenden Vergleichs zwischen dem Deutschen Zollverein und den gegenwärtigen Integrationsversuchen in Europa zu liegen. Denn der Zollverein war in der Tat, sowenig dies in der Absicht seiner Gründer lag, ein entscheidender Wegbereiter des Bismarckreichs. Wenn an seinem Beginn noch immer die Möglichkeit gegeben schien, den Artikel 19 der Wiener Bundesakte zu erfüllen, der vorsah, daß alle Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes, also auch Oesterreich, Verhandlungen über eine gemeinsame Zollpolitik aufnehmen sollten, so ist mit seinem erfolgreichen Fortschreiten von diesem gesamtdeutschen Einigungsziel immer weniger die Rede gewesen. Auch die Widerstrebenden fügten sich der Macht der Tatsachen. Während in den vierziger Jahren noch eine lebhafte Diskussion über die Möglichkeit eines deutsch-österreichischen oder mitteleuropäischen Zollvereins stattfand, die in der Revolution von 1848/49 eine reale Verwirklichungschance zu finden schien und schließlich in *Brucks* Mitteleuropa-Plänen von 1849 bis 1854 gipfelte[18], fanden sich in den fünfziger und sechziger Jahren alle damit ab, daß Preußen nicht mehr gewillt war, die inzwischen errungene Führungsstellung in Deutschland wieder aufzugeben. Nicht einmal zum Anschluß an den Zollverein wurde Oesterreich zugelassen.

Wenn wir heute bedauern, daß die deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert jene kleindeutsche Verengung genommen hat und die Bindung in eine größere mitteleuropäische Verantwortung verlor, so stimmt das genau mit dem Bedauern überein, das man über das Scheitern aller größeren westeuropäischen Integrationsbestrebungen empfinden muß. So wie 1834 der Ausschluß Oesterreichs aus Deutschland einsetzte, mag einmal mit dem Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958 der Ausschluß Englands aus Europa angesetzt werden. Denn zweifellos besitzt der Gemeinsame Markt dieselbe dynamische Tendenz wie der Zollverein. Er setzt Tatsachen, die nicht so leicht widerrufen werden können. Er zieht Grenzen, die einzureißen mit jedem Jahr schwerer sein wird, und er bildet ein Zusammengehörigkeitsgefühl aus, das leicht eine exklusive Tendenz annehmen kann. 1834 gehörte das Herz der meisten deutschen Kleinstaaten Oesterreich, nicht Preußen. Noch 1866 führten einige von ihnen mit Preußen Krieg, ohne daß darüber übrigens der gemeinsame Zollverband in die Brüche ging. Aber 1870/71 beugten sich, bis auf Luxemburg, alle der preußisch-kleindeutschen Lösung, die durch so lange wirtschaftliche Zusammenarbeit vorgezeichnet worden war.

Freilich sollte man die „Schuld" für eine solche Entwicklung nicht einseitig dem aktiven, einen bestimmten Weg einschlagenden Partner zuschieben. Der zögernde, die Zeichen der Zeit verkennende Partner trägt die gleiche Verantwortung für diesen Weg, gerade auch, wenn er sich als ein Irrweg herausstellen sollte. Oesterreich hat von 1815 bis 1834 noch das natürliche und historische Erstgeburtsrecht in Deutschland besessen. Es nahm es nicht wahr, weil es sich selbst genug war und anderweitige Verpflichtungen nicht preisgeben wollte. Die Analogie mit dem Großbritannien der Nachkriegszeit drängt sich geradezu auf. Großbritannien hat von den europäischen Großmächten die beiden Weltkriege am unversehrtesten überstanden. Die Führung zu einer gesamteuro-

päischen Integration müßte bei ihm liegen; aber dazu müßte es auch bereit sein, überkommene Vorstellungen und liebgewordene Gewohnheiten preiszugeben. Keine Führungsstellung läßt sich ohne eigene Opfer gewinnen. Das zeigt das Preußen des neunzehnten Jahrhunderts ebenso wie die Vereinigten Staaten in unseren Tagen, die die bequeme Selbstbeschränkung auf ihre eigene Hemisphäre aufgaben, um in einer größeren Welt die Rolle zu spielen, die ihnen kraft ihrer natürlichen, wirtschaftlichen und politischen Stellung zukommt. Das Zögern Großbritanniens, traditionelle Vorstellungen aufzugeben, könnte daher einmal ebenso zu seinem Ausschluß aus Europa führen wie das Oesterreichs zu seinem Ausschluß aus Deutschland geführt hat. Das aber wäre verhängnisvoll — sowohl für den Ausgeschlossenen wie für die Ausschließenden.

ANMERKUNGEN

[1]) Als Exponenten der beiden Richtungen mögen im deutschen Sprachgebiet Edgar *Salin* und Wilhelm *Röpke* gelten. Vgl. etwa *Salin*, „Friedrich List. Kerneuropa und die Freihandelszone". Tübingen 1960; und *Röpke*, „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone. 28 Thesen als Richtpunkte", in *Ordo*, Jg. 10, 1958, S. 31—62.

[2]) Vgl. F. *Facius*, „Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945". Boppard am Rhein 1959, S. 44 ff.

[3]) Vgl. meinen Aufsatz „The German Zollverein. A Case Study in Customs Union", in *Kyklos*, Jg. 13, 1960, S. 70 ff.

[4]) S. die beiden theoretischen Standardwerke zur Zollunionsfrage: J. *Viner*, „The Customs Union Issue". London 1950. J. E. *Meade*, „The Theory of Customs Union". Amsterdam 1955.

[5]) W. v. *Eisenhart Rothe* und A. *Ritthaler*, „Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815—1834". Berlin 1934, Bd. III, S. 525—541.

[6]) H. v. *Treitschke*, „Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert". 5. Auflage, Leipzig 1903, Bd. III, S. 653 f., S. 672 ff.

[7]) Vgl. H. P. *Olshausen*, „Friedrich List und der Deutsche Handels- und Gewerbeverein", List-Studien, Heft 6, Jena 1935.

[8]) W. O. *Henderson*, „The Zollverein". 2nd. ed. London 1959, S. 84 ff.

[9]) P. *Benaerts*, „Les Origines de la grande industrie allemande". Paris 1933. W. O. *Henderson*, „The Zollverein". London 1939. 2nd. ed. 1959. A. H. *Price*, „The Evolution of the Zollverein". Ann Arbor 1949.

[10]) W. O. *Henderson*, „The Zollverein". 2nd. ed., S. 95.

[11]) Das war besonders bei den Verträgen der Fall, die Preußen mit seinen Enklaven schloß. Vgl. W. O. *Henderson*, „The Zollverein". 2nd. ed., S. 45 f.

[12]) Der Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bund, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen über die Fortführung des Zoll- und Handelsvereins vom 8. Juli 1867 ist abgedruckt in der Gesetzessammlung f. d. preuß. Staat 1867, S. 1164. Ebenso bei G. A. *Grotefend*, „Die Gesetze und Verordnungen . . . f. d. preuß. Staat u. d. Deutsche Reich", Bd. II, Düsseldorf 1884, S. 655 ff.

[13]) Die Literatur dazu s. W. O. *Henderson*, „The Zollverein", 2nd. ed., S. 86.

[14]) W. *Paues*, „Skandinavische Ueberlegungen zur ‚Kleinen Freihandelszone'", in EA 1—2/1960, S. 37.

[15]) Vgl. dazu C. A. *Bosshardt*, „Langfristige Auswirkungen der europäischen Integration auf die Schweizer Volkswirtschaft", in *Schweizer Zeitschr. f. Volkswirtschaft u. Statistik*, Jg. 96, 1960, S. 267 f.

[16]) Die gemeinsame Verwaltung war im Zollverein jedoch nur teilweise eingeführt. Die größeren Staaten behielten ihre eigene Verwaltung bei.

[17]) Einen Hinweis darauf gibt etwa die Tatsache, daß als Zollvereinsmünze aus der Vielzahl der vorhandenen nur der preußische Taler unverändert anerkannt wurde, dem als zweite offizielle Rechnungseinheit ein süddeutscher Gulden gegenübergestellt wurde, der sich jedoch von dem in Bayern, Württemberg oder Baden schon bestehenden Gulden unterschied. Dem widerspricht allerdings die Tatsache, daß die verschiedenen Verbrauchssteuern der Zollvereinsländer meistens beibehalten und lediglich durch eine Ausgleichsabgabe harmonisiert wurden.

[18]) S. *Barcza*, „Bibliographie der mitteleuropäischen Zollunionsfrage". Budapest 1917. O. *Wagner*, „Mitteleuropäische Gedanken und Bestrebungen in den vierziger Jahren 1840—48". Diss. Marburg 1935.

Beiträge zur Philosophie und Theorie der Politik

Von Gottfried-Karl Kindermann

Morgenthau, Hans J.: Dilemmas of Politics. Chicago: University of Chicago Press 1958. X, 389 Seiten.

Niebuhr, Reinhold: Christlicher Realismus und politische Probleme. Stuttgart: Evangelisches Verlagswerk 1956. 166 Seiten. Oesterreichische Ausgabe. Wien: Verlag für Politik und Geschichte.

Die vorliegenden Werke enthalten jeweils in Form von Symposia ausgewählte Schriften zweier Autoren, die zu den profiliertesten politischen Denkern der Gegenwart gehören. Ueber die äußerliche Gemeinsamkeit der Form hinausgehend, ergibt sich aus dem Inhalt beider Symposia ein Ton geistiger — philosophischer und methodischer — Verwandtschaft, der auf die Tatsache verweist, daß sowohl der Theologe Reinhold *Niebuhr* wie auch der Politikwissenschaftler Professor Hans J. *Morgenthau* jener auf den Bereich der Politik bezogenen Richtung philosophischen und methologischen Denkens angehören, die in der Gegenwart unter dem Namen der Realistischen Schule von der Politik (insbesondere der internationalen Politik) bekanntgeworden ist. Beiden Autoren ist das Bestreben gemeinsam, im Wesen des Menschen verankerte und somit zeitlose Grundelemente politischer Dynamik aufzuzeigen und die Wissenschaft von der Politik von Fehlinterpretationen des idealistischen und naturalistischen Menschen- und Geschichtsbildes zu lösen. Als „Realismus" in der Politik und Moral bezeichnet *Niebuhr* „den Versuch, alle Kräfte einer gesellschaftlichen und politischen Lage in Rechnung zu stellen, die den gesetzten Normen entgegenwirken. Darunter fallen besonders die Kräfte des Eigeninteresses und der Macht". *Morgenthau* sieht eines der eminentesten Kriterien realistischen Vorgehens in Staatskunst und Politikwissenschaft in dem Vermögen, das politisch Wünschbare in einer Weise anzustreben, welche die grundlegenden Triebkräfte politischen Verhaltens von Mensch und Staat in Betracht zieht und im Sinne der gegebenen Zielsetzung zu nutzen weiß. Soll aber die Analyse des Seienden und die Erkenntnis des Möglichen nicht von den Postulaten des als gesollt Empfundenen oder Gewünschten getrübt werden, so gilt dem „realistisch" Denkenden einerseits die Verpflichtung, die Realitäten der Politik jener Schleier zu entkleiden, mit denen die Gesellschaft dazu neigt, die Gegebenheiten der Macht vor den Augen ihrer Mitglieder zu verhüllen. Andererseits aber gilt dem Betrachtenden die Verpflichtung, der ideologischen Bezogenheit des eigenen Standpunktes soweit wie möglich gewahr zu werden.

Die Suche nach zeitlos gegebenen und an sich wertfreien Fundamentalbegriffen für die Wissenschaft von der Politik hat *Morgenthau* (wie auch *Niebuhr*) zu den Begriffen der Macht und des Interesses geführt. Politische Macht in all den Varianten ihrer Erscheinungsformen vom subtilsten geistigen Ueberzeugungs-

---

Dr. Gottfried-Karl *Kindermann,* Politologe, gegenwärtig an der Universität Freiburg i. Br. Fernost-Referent im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

vermögen zu brutalster physischer Gewalt gilt als das allgegenwärtige ordnende und verändernde Element der Politik. Somit bildet die Lehre von den Komponenten, Erscheinungsformen, der Verteilung, der Begrenzung und der Kontrolle der Macht einen zentralen Forschungsbereich der Wissenschaft von der Politik. Der begleitende Begriff des politischen Interesses bestimmt in seiner zeitbedingten Funktion die jeweiligen speziellen Ansatzpunkte der Macht (z. B. bei der Wahrung nationaler Interessen eines Staates) und ist im Sinne seiner allgemeinen methodologischen Funktion auf die Erweiterung der Macht an sich gerichtet. (*Morgenthau:* „Political Science is centered upon the concept of interest defined as power.“) In der Beziehung zwischen Macht, Interesse und Moral wählt und begrenzt die Moral Zielsetzung und Maß der Interessen wie auch die Mittel der Machtausübung. Der aus der Disziplin der internationalen Politik stammende Begriff des nationalen Interesses umschließt einerseits die permanenten, auf Selbsterhaltung und Wahrung der territorialen Integrität gerichteten Interessen der Staaten wie aber auch die aus ihrer geographischen Lage, ihren wirtschaftlichen Existenzbedingungen und aus ihrer kulturellen Gesamtstruktur resultierenden einzelstaatlichen Sonderinteressen, deren Inhalt und Auslegung längere Zeitabschnitte hindurch relativ unverändert bleibt.

Daß eine wissenschaftliche Disziplin, die eine Lehre von der Macht in den Mittelpunkt ihrer Forschung stellt, weder moralisch unproblematisch noch unmißverstanden bleibt, ist kaum erstaunlich. Reinhold *Niebuhr* zieht die klärende Grenze mit den Worten: „Ein Realismus wird zum moralischen Zynismus oder zum Nihilismus, wenn er annimmt, daß das allgemeine Charakteristikum im menschlichen Verhalten zugleich als normativ zu verstehen ist.“ Als klassisches Beispiel wird die nationalsozialistische Auffassung von der Selbstrechtfertigung der Macht genannt. In Anlehnung an die politische Philosophie des hl. Augustinus, den *Niebuhr* als „den ersten großen Realisten“ der abendländischen Geistesgeschichte bezeichnet, empfinden *Morgenthau* und *Niebuhr* die Begegnung mit dem Phänomen der Macht als eine Grenzsituation in der politischen Existenz des Menschen, in der sich die tragische Verschwisterung von allgegenwärtiger Machtausübung des Menschen über den Menschen mit der allgegenwärtigen Tendenz zum Mißbrauch der Macht offenbart. (*Morgenthau*: „Here we are in the presence of the mystery, the sin and the tragedy of politics.“) Die Zähmung der Macht aber kann auf Dauer nur einer politischen Ethik gelingen, die der Immanenz des Machtfaktors in allem politischen Handeln gewahr geworden und somit bestrebt ist, die Macht nicht ausschließlich durch Moral, sondern wiederum durch Macht — beispielsweise im Sinne der Gewaltenteilung — zu begrenzen.

Als führender Denker des in der Augustinischen Lehre fundierten Christlichen Realismus sieht Reinhold *Niebuhr* den wesentlichen Beitrag dieser Richtung zur politischen Philosophie in ihrer Fähigkeit, „die Höhen menschlicher Schöpferkraft und die Tiefen menschlichen Zerstörungsdranges und in ihrer Folge die Korruption politischer Systeme weltlicher ebenso wie christlicher Denker zu erkennen, dabei aber die Irrtümer einer sentimentalen Moral und des Zynismus zu vermeiden“. Der christliche Glaube kann der Demokratie drei ihrer Existenz unentbehrliche Einsichten vermitteln: „Erstens eröffnet er dem Menschen eine Quelle der Autorität, einen festen Halt, von dem aus er den Autoritäten dieser Welt zu widerstehen vermag ... Zweitens würdigt er den einzigartigen Wert der

Beiträge zur Philosophie und Theorie der Politik

Von Gottfried-Karl Kindermann

Morgenthau, Hans J.: Dilemmas of Politics. Chicago: University of Chicago Press 1958. X, 389 Seiten.

Niebuhr, Reinhold: Christlicher Realismus und politische Probleme. Stuttgart: Evangelisches Verlagswerk 1956. 166 Seiten. Oesterreichische Ausgabe. Wien: Verlag für Politik und Geschichte.

Die vorliegenden Werke enthalten jeweils in Form von Symposia ausgewählte Schriften zweier Autoren, die zu den profiliertesten politischen Denkern der Gegenwart gehören. Ueber die äußerliche Gemeinsamkeit der Form hinausgehend, ergibt sich aus dem Inhalt beider Symposia ein Ton geistiger — philosophischer und methodischer — Verwandtschaft, der auf die Tatsache verweist, daß sowohl der Theologe Reinhold *Niebuhr* wie auch der Politikwissenschaftler Professor Hans J. *Morgenthau* jener auf den Bereich der Politik bezogenen Richtung philosophischen und methologischen Denkens angehören, die in der Gegenwart unter dem Namen der Realistischen Schule von der Politik (insbesondere der internationalen Politik) bekanntgeworden ist. Beiden Autoren ist das Bestreben gemeinsam, im Wesen des Menschen verankerte und somit zeitlose Grundelemente politischer Dynamik aufzuzeigen und die Wissenschaft von der Politik von Fehlinterpretationen des idealistischen und naturalistischen Menschen- und Geschichtsbildes zu lösen. Als „Realismus" in der Politik und Moral bezeichnet *Niebuhr* „den Versuch, alle Kräfte einer gesellschaftlichen und politischen Lage in Rechnung zu stellen, die den gesetzten Normen entgegenwirken. Darunter fallen besonders die Kräfte des Eigeninteresses und der Macht". *Morgenthau* sieht eines der eminentesten Kriterien realistischen Vorgehens in Staatskunst und Politikwissenschaft in dem Vermögen, das politisch Wünschbare in einer Weise anzustreben, welche die grundlegenden Triebkräfte politischen Verhaltens von Mensch und Staat in Betracht zieht und im Sinne der gegebenen Zielsetzung zu nutzen weiß. Soll aber die Analyse des Seienden und die Erkenntnis des Möglichen nicht von den Postulaten des als gesollt Empfundenen oder Gewünschten getrübt werden, so gilt dem „realistisch" Denkenden einerseits die Verpflichtung, die Realitäten der Politik jener Schleier zu entkleiden, mit denen die Gesellschaft dazu neigt, die Gegebenheiten der Macht vor den Augen ihrer Mitglieder zu verhüllen. Andererseits aber gilt dem Betrachtenden die Verpflichtung, der ideologischen Bezogenheit des eigenen Standpunktes soweit wie möglich gewahr zu werden.

Die Suche nach zeitlos gegebenen und an sich wertfreien Fundamentalbegriffen für die Wissenschaft von der Politik hat *Morgenthau* (wie auch *Niebuhr*) zu den Begriffen der Macht und des Interesses geführt. Politische Macht in all den Varianten ihrer Erscheinungsformen vom subtilsten geistigen Ueberzeugungs-

Dr. Gottfried-Karl *Kindermann*, Politologe, gegenwärtig an der Universität Freiburg i. Br. Fernost-Referent im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

vermögen zu brutalster physischer Gewalt gilt als das allgegenwärtige ordnende und verändernde Element der Politik. Somit bildet die Lehre von den Komponenten, Erscheinungsformen, der Verteilung, der Begrenzung und der Kontrolle der Macht einen zentralen Forschungsbereich der Wissenschaft von der Politik. Der begleitende Begriff des politischen Interesses bestimmt in seiner zeitbedingten Funktion die jeweiligen speziellen Ansatzpunkte der Macht (z. B. bei der Wahrung nationaler Interessen eines Staates) und ist im Sinne seiner allgemeinen methodologischen Funktion auf die Erweiterung der Macht an sich gerichtet. (*Morgenthau:* „Political Science is centered upon the concept of interest defined as power.") In der Beziehung zwischen Macht, Interesse und Moral wählt und begrenzt die Moral Zielsetzung und Maß der Interessen wie auch die Mittel der Machtausübung. Der aus der Disziplin der internationalen Politik stammende Begriff des nationalen Interesses umschließt einerseits die permanenten, auf Selbsterhaltung und Wahrung der territorialen Integrität gerichteten Interessen der Staaten wie aber auch die aus ihrer geographischen Lage, ihren wirtschaftlichen Existenzbedingungen und aus ihrer kulturellen Gesamtstruktur resultierenden einzelstaatlichen Sonderinteressen, deren Inhalt und Auslegung längere Zeitabschnitte hindurch relativ unverändert bleibt.

Daß eine wissenschaftliche Disziplin, die eine Lehre von der Macht in den Mittelpunkt ihrer Forschung stellt, weder moralisch unproblematisch noch unmißverstanden bleibt, ist kaum erstaunlich. Reinhold *Niebuhr* zieht die klärende Grenze mit den Worten: „Ein Realismus wird zum moralischen Zynismus oder zum Nihilismus, wenn er annimmt, daß das allgemeine Charakteristikum im menschlichen Verhalten zugleich als normativ zu verstehen ist." Als klassisches Beispiel wird die nationalsozialistische Auffassung von der Selbstrechtfertigung der Macht genannt. In Anlehnung an die politische Philosophie des hl. Augustinus, den *Niebuhr* als „den ersten großen Realisten" der abendländischen Geistesgeschichte bezeichnet, empfinden *Morgenthau* und *Niebuhr* die Begegnung mit dem Phänomen der Macht als eine Grenzsituation in der politischen Existenz des Menschen, in der sich die tragische Verschwisterung von allgegenwärtiger Machtausübung des Menschen über den Menschen mit der allgegenwärtigen Tendenz zum Mißbrauch der Macht offenbart. (*Morgenthau*: „Here we are in the presence of the mystery, the sin and the tragedy of politics.") Die Zähmung der Macht aber kann auf Dauer nur einer politischen Ethik gelingen, die der Immanenz des Machtfaktors in allem politischen Handeln gewahr geworden und somit bestrebt ist, die Macht nicht ausschließlich durch Moral, sondern wiederum durch Macht — beispielsweise im Sinne der Gewaltenteilung — zu begrenzen.

Als führender Denker des in der Augustinischen Lehre fundierten Christlichen Realismus sieht Reinhold *Niebuhr* den wesentlichen Beitrag dieser Richtung zur politischen Philosophie in ihrer Fähigkeit, „die Höhen menschlicher Schöpferkraft und die Tiefen menschlichen Zerstörungsdranges und in ihrer Folge die Korruption politischer Systeme weltlicher ebenso wie christlicher Denker zu erkennen, dabei aber die Irrtümer einer sentimentalen Moral und des Zynismus zu vermeiden". Der christliche Glaube kann der Demokratie drei ihrer Existenz unentbehrliche Einsichten vermitteln: „Erstens eröffnet er dem Menschen eine Quelle der Autorität, einen festen Halt, von dem aus er den Autoritäten dieser Welt zu widerstehen vermag . . . Zweitens würdigt er den einzigartigen Wert der

Persönlichkeit, der er verbietet, den Menschen nur als Werkzeug eines politischen Programms zu gebrauchen ... Zum dritten warnt die Bibel, daß dieselbe absolute Freiheit, die den Menschen schöpferisch werden läßt, auch seine Zerstörerkraft und Gefährlichkeit birgt. Die Würde des Menschen und sein Elend haben also die gleiche Wurzel. Diese Erkenntnis ist die Grundlage jedes politischen Realismus, für den eine säkulare Theorie liberaler oder marxistischer Prägung nicht ausreicht.“ Ebenso wie Morgenthau sieht Niebuhr die Quelle der Fehlurteile und Gefahren des Aufklärungsliberalismus und Kommunismus in ihrer Annahme einer weitgehenden Perfektibilität des Menschen sowie in den Versuchen, naturwissenschaftliche Denkmethoden auf die Sphäre des Politischen und der Geschichte zu übertragen.

In den mehr als zehn Essays, die den Inhalt seines Symposiums bilden, setzt sich *Niebuhr* in scharfsinniger, stets auf das Essentielle abzielender Weise mit den Grundprämissen des Realismus, Liberalismus, Kommunismus und demokratischen Sozialismus und den historischen Konsequenzen ihrer Wirkungen auseinander. Darüber hinausgehend bringt das Symposium seine für Europäer besonders interessante Gegenüberstellung der außenpolitischen Konzeptionen des amerikanischen Konservativismus und Liberalismus sowie ferner auch Niebuhrs Kritik an der „Illusion einer Weltregierung“ und seine Betrachtungen über Methodik und Grenzen der Sozialwissenschaften. Dabei wird die Perspektive seiner Philosophie des Christlichen Realismus zum vereinheitlichenden, alle Themen in sinnvollen Zusammenhang bringenden Element geistiger Geschlossenheit. Dieses Werk durch eine deutschsprachige Ausgabe einem weiteren Leserkreis erschlossen zu haben, ist das besondere Verdienst des Wiener Verlages für Politik und Geschichte.

Das zur Zeit leider nur in englischer Sprache vorliegende Symposium Professor *Morgenthaus* befaßt sich in eingehender Weise mit Problematik, Methodik, Theorie und Objekten der Politikwissenschaft. Die Zusammenstellung des Symposiums ist im Hinblick auf seine thematische Geschlossenheit in so vorbildhafter Weise gelungen, daß „Dilemmas of Politics“ als jenes unter den Werken Hans J. Morgenthaus bezeichnet werden kann, das den Gesamtbereich Morgenthauschen Denkens am umfassendsten repräsentiert. Wie ein Leitmotiv durchzieht alle von Morgenthau behandelten Bereiche der Politikwissenschaft — sei es nun politische Theorie, Philosophie, innere oder internationale Politik — die zentrale Frage nach den Beziehungen zwischen Macht, Moral und Interesse. Morgenthaus Anliegen ist es, aus den Daseinsenthüllungen der Menschheitsgeschichte zeitlos gültige Komponenten politischen Verhaltens herauszukristallisieren, um an sich wertneutrale Grundbegriffe der Wissenschaft von der Politik zu gewinnen. Daraus aber resultieren drei weitere Grundthesen: erstens die historische Bedeutung der politischen Philosophie als Instrument der Daseinsenthüllung; zweitens ihr determinierender Einfluß auf das Menschenbild und somit auf die Grundprämissen des Politikwissenschaftlers und drittens die Erfordernis einer allen Teildisziplinen der Politikwissenschaft zugrunde liegenden und sie gleichsam tragenden politischen Theorie. Politische Philosophie und empirische Forschung werden dabei nicht als Gegensätze, sondern vielmehr als einander notwendigerweise ergänzende und ohne diese Ergänzung unfruchtbar bleibende Komponenten der Gesamtmethodik betrachtet. Die Stellung des Betrachtenden, des Politikwissenschaftlers innerhalb der Gesellschaft bleibt dabei paradox. Denn die Suche nach der politischen

Wahrheit verlangt den an vielen Orten unerwünschten Vergleich von Norm und Wirklichkeit, die noch unerwünschtere Entschleierung konventionell verhüllter Realitäten der Macht und insbesondere auch die Freiheit, bislang nicht in Frage Gestelltes in Frage stellen zu können. Die primäre moralische Verpflichtung des Politikwissenschaftlers gilt auf dem Gebiete politischer Forschung nicht den determinierenden Kräften der Gesellschaft, der er angehört, sondern der Wahrheit, die er sucht.

Eine Reihe von Essays befaßt sich mit Gegenstand, Methodik und Grundbegriffen wissenschaftlicher Forschung auf dem Gebiet der internationalen Politik. Im Rahmen von Auseinandersetzungen mit legalistisch-utopischen Konzeptionen der internationalen Politik wird insbesondere auch der Begriff des nationalen Interesses in seiner Bedeutung, Begrenzung und vor allem auch in seiner geschichtlichen Bedingtheit dargestellt. Ein ergänzender Essay untersucht den Bedeutungswandel, den der Begriff des Nationalismus im Verlaufe seiner Geschichte erfahren hat. Eine kritische Beleuchtung der Völkerrechtswissenschaft (die in den Vereinigten Staaten vielfach als Teildisziplin der Politikwissenschaft gilt) fordert eine grundlegende Revision ihrer Methodik durch bewußte Trennung der relativ unpolitischen, auf allseitigem Nutzen beruhenden Normen (z. B. diplomatische Immunität) von jenen Normen, deren Entstehung, Veränderung oder Vernichtung sinnvoll nur in ihrem methodisch bisher vernachlässigten organischen Zusammenhang mit der Dynamik der internationalen Politik untersucht werden kann. Weitere in den Bereich der internationalen Politik fallende Essays bringen Betrachtungen über Neutralität und Neutralismus, Außenpolitik und Wehrpolitik sowie über Gegenwartstendenzen der Diplomatie im allgemeinen und der amerikanischen Außenpolitik im besonderen. Abhandlungen über die Gewaltenteilung, die Beziehungen zwischen Staat und organisierten sozialen und wirtschaftlichen Interessenverbänden berühren den Bereich der inneren Politik. Den Abschluß des Werkes bildet eine den philosophischen Standort des Autors implicite abgrenzende Auseinandersetzung mit Grundkonzeptionen von fünf bedeutenden Denkern (Harold *Laski*, Edward Hallet *Carr*, Bertrand *de Jouvenal*, Arnold *Toynbee* und Walter *Lippmann*), die Beiträge zur politischen Philosophie der Gegenwart geleistet haben.

Morgenthaus kraftvoller und eindeutiger, wenn auch gelegentlich übermäßig scharfer Stil zeigt die Verachtung des Autors für jene wissenschaftliche Audrucksweise, die sich mit zahllosen Konjunktiven Rückzugsmöglichkeiten vor eventueller Kritik zu schaffen sucht. Morgenthau hat den Mut zu jener Methode des großen Wurfes, die zur großen Diskussion provoziert und daher immer wieder zu einer Bewegkraft der Wissenschaftsgeschichte geworden ist. Vor kurzem erst hat Kenneth *Thompson* daran erinnert[1], daß einer der letzten nationalen Jahreskongresse der *American Political Science Association* dem Autor die seltene Ehrung erwies, das Thema „Morgenthau und seine Kritiker“ offiziell zur Diskussion zu stellen. Im Hinblick auf die internationale Bedeutung des Autors für die politikwissenschaftliche Diskussion und Forschung der Gegenwart kann es nur auf das lebhafteste bedauert werden, daß keines seiner Werke bisher in die deutsche Sprache übertragen wurde.

[1]) Kenneth W. Thompson, „Political Realism and the Crisis of World Politics“. Princeton, N. J. 1960. S. 33.

Persönlichkeit, der er verbietet, den Menschen nur als Werkzeug eines politischen Programms zu gebrauchen ... Zum dritten warnt die Bibel, daß dieselbe absolute Freiheit, die den Menschen schöpferisch werden läßt, auch seine Zerstörerkraft und Gefährlichkeit birgt. Die Würde des Menschen und sein Elend haben also die gleiche Wurzel. Diese Erkenntnis ist die Grundlage jedes politischen Realismus, für den eine säkulare Theorie liberaler oder marxistischer Prägung nicht ausreicht." Ebenso wie Morgenthau sieht Niebuhr die Quelle der Fehlurteile und Gefahren des Aufklärungsliberalismus und Kommunismus in ihrer Annahme einer weitgehenden Perfektibilität des Menschen sowie in den Versuchen, naturwissenschaftliche Denkmethoden auf die Sphäre des Politischen und der Geschichte zu übertragen.

In den mehr als zehn Essays, die den Inhalt seines Symposiums bilden, setzt sich *Niebuhr* in scharfsinniger, stets auf das Essentielle abzielender Weise mit den Grundprämissen des Realismus, Liberalismus, Kommunismus und demokratischen Sozialismus und den historischen Konsequenzen ihrer Wirkungen auseinander. Darüber hinausgehend bringt das Symposium seine für Europäer besonders interessante Gegenüberstellung der außenpolitischen Konzeptionen des amerikanischen Konservativismus und Liberalismus sowie ferner auch Niebuhrs Kritik an der „Illusion einer Weltregierung" und seine Betrachtungen über Methodik und Grenzen der Sozialwissenschaften. Dabei wird die Perspektive seiner Philosophie des Christlichen Realismus zum vereinheitlichenden, alle Themen in sinnvollen Zusammenhang bringenden Element geistiger Geschlossenheit. Dieses Werk durch eine deutschsprachige Ausgabe einem weiteren Leserkreis erschlossen zu haben, ist das besondere Verdienst des Wiener Verlages für Politik und Geschichte.

Das zur Zeit leider nur in englischer Sprache vorliegende Symposium Professor *Morgenthaus* befaßt sich in eingehender Weise mit Problematik, Methodik, Theorie und Objekten der Politikwissenschaft. Die Zusammenstellung des Symposiums ist im Hinblick auf seine thematische Geschlossenheit in so vorbildhafter Weise gelungen, daß „Dilemmas of Politics" als jenes unter den Werken Hans J. Morgenthaus bezeichnet werden kann, das den Gesamtbereich Morgenthauschen Denkens am umfassendsten repräsentiert. Wie ein Leitmotiv durchzieht alle von Morgenthau behandelten Bereiche der Politikwissenschaft — sei es nun politische Theorie, Philosophie, innere oder internationale Politik — die zentrale Frage nach den Beziehungen zwischen Macht, Moral und Interesse. Morgenthaus Anliegen ist es, aus den Daseinsenthüllungen der Menschheitsgeschichte zeitlos gültige Komponenten politischen Verhaltens herauszukristallisieren, um an sich wertneutrale Grundbegriffe der Wissenschaft von der Politik zu gewinnen. Daraus aber resultieren drei weitere Grundthesen: erstens die historische Bedeutung der politischen Philosophie als Instrument der Daseinsenthüllung; zweitens ihr determinierender Einfluß auf das Menschenbild und somit auf die Grundprämissen des Politikwissenschaftlers und drittens die Erfordernis einer allen Teildisziplinen der Politikwissenschaft zugrunde liegenden und sie gleichsam tragenden politischen Theorie. Politische Philosophie und empirische Forschung werden dabei nicht als Gegensätze, sondern vielmehr als einander notwendigerweise ergänzende und ohne diese Ergänzung unfruchtbar bleibende Komponenten der Gesamtmethodik betrachtet. Die Stellung des Betrachtenden, des Politikwissenschaftlers innerhalb der Gesellschaft bleibt dabei paradox. Denn die Suche nach der politischen

Wahrheit verlangt den an vielen Orten unerwünschten Vergleich von Norm und Wirklichkeit, die noch unerwünschtere Entschleierung konventionell verhüllter Realitäten der Macht und insbesondere auch die Freiheit, bislang nicht in Frage Gestelltes in Frage stellen zu können. Die primäre moralische Verpflichtung des Politikwissenschaftlers gilt auf dem Gebiete politischer Forschung nicht den determinierenden Kräften der Gesellschaft, der er angehört, sondern der Wahrheit, die er sucht.

Eine Reihe von Essays befaßt sich mit Gegenstand, Methodik und Grundbegriffen wissenschaftlicher Forschung auf dem Gebiet der internationalen Politik. Im Rahmen von Auseinandersetzungen mit legalistisch-utopischen Konzeptionen der internationalen Politik wird insbesondere auch der Begriff des nationalen Interesses in seiner Bedeutung, Begrenzung und vor allem auch in seiner geschichtlichen Bedingtheit dargestellt. Ein ergänzender Essay untersucht den Bedeutungswandel, den der Begriff des Nationalismus im Verlaufe seiner Geschichte erfahren hat. Eine kritische Beleuchtung der Völkerrechtswissenschaft (die in den Vereinigten Staaten vielfach als Teildisziplin der Politikwissenschaft gilt) fordert eine grundlegende Revision ihrer Methodik durch bewußte Trennung der relativ unpolitischen, auf allseitigem Nutzen beruhenden Normen (z. B. diplomatische Immunität) von jenen Normen, deren Entstehung, Veränderung oder Vernichtung sinnvoll nur in ihrem methodisch bisher vernachlässigten organischen Zusammenhang mit der Dynamik der internationalen Politik untersucht werden kann. Weitere in den Bereich der internationalen Politik fallende Essays bringen Betrachtungen über Neutralität und Neutralismus, Außenpolitik und Wehrpolitik sowie über Gegenwartstendenzen der Diplomatie im allgemeinen und der amerikanischen Außenpolitik im besonderen. Abhandlungen über die Gewaltenteilung, die Beziehungen zwischen Staat und organisierten sozialen und wirtschaftlichen Interessenverbänden berühren den Bereich der inneren Politik. Den Abschluß des Werkes bildet eine den philosophischen Standort des Autors implicite abgrenzende Auseinandersetzung mit Grundkonzeptionen von fünf bedeutenden Denkern (Harold *Laski*, Edward Hallet *Carr*, Bertrand *de Jouvenal*, Arnold *Toynbee* und Walter *Lippmann*), die Beiträge zur politischen Philosophie der Gegenwart geleistet haben.

Morgenthaus kraftvoller und eindeutiger, wenn auch gelegentlich übermäßig scharfer Stil zeigt die Verachtung des Autors für jene wissenschaftliche Audrucksweise, die sich mit zahllosen Konjunktiven Rückzugsmöglichkeiten vor eventueller Kritik zu schaffen sucht. Morgenthau hat den Mut zu jener Methode des großen Wurfes, die zur großen Diskussion provoziert und daher immer wieder zu einer Bewegkraft der Wissenschaftsgeschichte geworden ist. Vor kurzem erst hat Kenneth *Thompson* daran erinnert[1], daß einer der letzten nationalen Jahreskongresse der *American Political Science Association* dem Autor die seltene Ehrung erwies, das Thema „Morgenthau und seine Kritiker" offiziell zur Diskussion zu stellen. Im Hinblick auf die internationale Bedeutung des Autors für die politikwissenschaftliche Diskussion und Forschung der Gegenwart kann es nur auf das lebhafteste bedauert werden, daß keines seiner Werke bisher in die deutsche Sprache übertragen wurde.

---

[1]) Kenneth W. Thompson, „Political Realism and the Crisis of World Politics". Princeton, N. J. 1960. S. 33.

Die Pariser EWG-Konferenz — Fortschritt oder Rückschritt für Europa?

Von Hans Furler

DIE ERGEBNISSE DER PARISER KONFERENZ

Die Konferenz der Regierungschefs der EWG-Länder, die am 11. Februar 1961 in Paris tagte, fand widersprechende Beurteilung. Was wurde in Paris beschlossen? Die Ergebnisse wirken — gelöst aus ihrem Zusammenhang — bescheiden: Die Regierungschefs werden am 19. Mai 1961 in Bonn eine neue Tagung abhalten; in der Zwischenzeit wird eine Kommission aus Vertretern der sechs Regierungen konkrete Vorschläge über die Organisation regelmäßiger Treffen der Staats- bzw. Regierungschefs, der Außenminister sowie anderer Minister und über die Weiterentwicklung der bestehenden Gemeinschaften ausarbeiten. Die übrigen Teile des Kommuniqués[1] enthüllen den Hintergrund dieser Verfahrensbeschlüsse.

Zunächst wird festgestellt, daß die die sechs Staaten verbindenden Gemeinschaften — EGKS, EWG und EAG — verstärkt werden sollen. Mit dieser Erklärung verpflichtet sich Staatspräsident *de Gaulle* zu der erwünschten Intensivierung der Aktion dieser drei Gemeinschaften und gibt damit die ihm ursprünglich zugeschriebene Forderung[2] auf, die bisherige Integration unter dem Impuls gemeinschaftlicher Exekutivorgane durch eine rein technische Zusammenarbeit abzulösen. Derselbe Gedanke kehrt am Ende des Kommuniqués noch einmal wieder; die neugebildete Kommission wird beauftragt, sich insbesondere denjenigen Problemen zuzuwenden, die mit der Weiterentwicklung der Gemeinschaften im Zusammenhang stehen.

Als erstes Ergebnis der Pariser Konferenz läßt sich also die Bestätigung der Existenz und der Weiterentwicklung der für uns so wichtigen Gemeinschaften feststellen. Die in den Verträgen von Paris und Rom niedergelegte Methode der Integration wird fortgesetzt.

Neben die in erster Linie wirtschaftlich orientierten Gemeinschaften soll eine engere politische, vor allem außenpolitische, Zusammenarbeit treten: Ziel der Konferenz war es, geeignete Mittel und Wege zu finden, um die Zusammenarbeit der sechs westeuropäisch-kontinentalen Staaten zu organisieren, durch die „die Grundlagen für einen sich schrittweise entwickelnden Zusammenschluß gelegt

---

Professor Dr. jur. Hans *Furler*, Freiburg, seit März 1960 Präsident des Europäischen Parlaments, Mitglied des Bundestages, 1958—1960 Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

werden“ sollen. Zunächst bleibt jedoch offen, was unter dem Begriff „Zusammenschluß“ zu verstehen ist. Die ins Auge gefaßten Mittel und Wege sind periodische Treffen der Staats- bzw. Regierungschefs sowie ihrer Außenminister und möglicherweise anderer Minister. Im weiteren Verlauf des Kommuniqués wird das Verhältnis zu den nicht der EWG angehörenden Staaten erörtert.

EINE „MEHRGLEISIGE“ EUROPAPOLITIK?

Wie sind diese Beschlüsse zu beurteilen, die eine zweigleisige Entwicklung in dem europäischen Vereinigungsprozeß einzuleiten scheinen — einerseits auf wirtschaftlichem Gebiet mit Hilfe von echten Gemeinschaftsorganen, wenn auch aus politischen Motiven und mit politischen Folgen und Zielen, andererseits außenpolitisch im Zusammenspiel von Regierung zu Regierung ohne die Einschaltung eines besonderen Organs?

Zunächst einmal müssen wir feststellen, daß seit dem Haager Kongreß im Jahre 1948, der Geburtsstunde der europäischen Bewegung, die europäische Einheit gleichzeitig auf verschiedenen Wegen angestrebt wurde. Schon der 1949 gegründete Europarat, dessen Beratende Versammlung als erste die Notwendigkeit aufgezeigt hat, über die traditionelle Zusammenarbeit zwischen souveränen Regierungen hinaus zu integrierenden Lösungen zu gelangen, wäre nicht zustande gekommen ohne den Brüsseler Pakt, der ein Jahr zuvor die außenpolitische Zusammenarbeit Großbritanniens, Frankreichs und der Benelux-Länder in eine feste institutionelle Form gebracht hatte. Als die im Europarat vertretenen Staaten sich in ihrer Gesamtheit nicht zu einer gemeinsamen Europapolitik entschließen konnten, kam es zuerst im Rahmen der Montanunion zur Anwendung des Prinzips der Integration zwischen den sechs kontinentaleuropäischen Staaten. Dieser Integration auf einem Teilgebiet sollten weitere Teilintegrationen bis zur politischen Gesamtintegration folgen, die in dem Verfassungsentwurf für die Europäische Politische Gemeinschaft sehr fortschrittlich formuliert wurde. Dieser Prozeß wurde mit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die französische Nationalversammlung im August 1954 unterbrochen. Der Schwerpunkt der Integration ging erneut auf das wirtschaftliche Gebiet über, als mit dem Gemeinsamen Markt in umfassender Form eine Verbindung geschaffen wurde, deren politische Konsequenzen offensichtlich sind.

Die integrierende Wirkung auf die beteiligten Staaten hat seit Bestehen der EWG überraschend erfreuliche Ergebnisse gezeigt[3]. Je stärker die sechs Staaten aneinanderwachsen, um so mehr Sachgebiete der nationalen Wirtschaftspolitik, der nationalen Sozialpolitik, der nationalen Agrarpolitik und der nationalen Außenhandelspolitik werden durch die neue Entwicklung erfaßt. Widersprüche zwischen den Entscheidungen der einzelnen Regierungen in Fragen, die in den Gemeinschaftsverträgen zwar nicht genannt sind, aber den dort aufgeführten sehr nahestehen, beginnen weniger häufig zu werden, da ihre schädlichen Wirkungen deutlich sind. Eine nicht aufeinander abgestimmte Außenpolitik der Mitgliedstaaten könnte jedoch eines Tages die bisherige Integration erheblichen Belastungen aussetzen.

Das Europäische Parlament hat diese Gefahr früh erkannt. Es forderte des öfteren, zuletzt bei den Aussprachen mit den Ministerräten im November 1959 und November 1960[4], eine größere Uebereinstimmung in der Außenpolitik. Das Parlament versteht dabei den Begriff der Außenpolitik in einem weiten Sinn und beschränkt ihn nicht auf die im Vertrag vorgeschriebenen außenpolitischen Handlungen der Gemeinschaften, wie etwa die Beziehungen zu Drittländern, Assoziation usw.[5]

Wenn wir davon ausgehen, daß das gemeinschaftliche Vorgehen zur Sicherung seines Erfolges baldmöglich in ein Kraftfeld der außenpolitischen Uebereinstimmung eingebettet werden soll, so erhebt sich die Frage nach der Methode. Es wäre naheliegend, die Kompetenzen der Gemeinschaften allmählich Schritt für Schritt anzureichern; denn der Anfangspunkt unserer Ueberlegungen ist ja das Mißverhältnis zwischen den ihnen vertraglich zugeschriebenen Sachgebieten und jenen, auf die ihre Tätigkeit Einfluß hat, ohne daß sie selber dort handlungsfähig sind. Man könnte sich etwa denken, daß durch einen neuen Vertrag zwischen den sechs Staaten den Gemeinschaften weitere Kompetenzen übertragen werden oder aber über die Gemeinschaften ein politisches Leitorgan gestellt wird, ähnlich wie die im Verfassungsentwurf für die Europäische Politische Gemeinschaft vorgesehene Institution. So sehr diese Methode auch unsere Vorliebe haben würde — sie hat angesichts der gegenwärtigen Haltung der französischen Regierung keine Aussicht auf Verwirklichung.

Staatspräsident *de Gaulle* hat einen anderen Weg vorgeschlagen. Er begründete seinen Vorschlag — ich erinnere mich noch genau an seine Bemerkungen in der Audienz, die er mir im Oktober 1960 gab[6] — mit einem Argument, das ich oben schon darlegte: Die bisherige Integration mit allem, was damit zusammenhängt, würde durch außenpolitische Gegensätzlichkeiten gefährdet. *De Gaulle* schlug vor, an die Stelle der Ergänzung der Kompetenzen der Gemeinschaften eine bessere Koordinierung der in den Händen der Regierungen verbleibenden Entscheidungsbefugnisse durch periodische Zusammenkünfte der Verantwortlichen zu setzen. Bei diesen Treffen sollten die anstehenden außenpolitischen Probleme mit dem Ziel diskutiert werden, zu gemeinsamen Richtlinien zu gelangen, dank derer die Außenpolitik der einzelnen Regierungen zumindest parallel verlaufen würde.

SCHWÄCHEN UND VORTEILE DER VORSCHLÄGE DE GAULLES

Nach den Vorschlägen des französischen Staatspräsidenten behält sich jede der beteiligten Regierungen ihre Entscheidungsbefugnis vor. Hier liegt die wesentliche Schwäche der Konstruktion. Die Handlungsvollmacht der sechs Regierungen auf außenpolitischem Gebiet ist auch bisher nicht eingeschränkt, ob Zusammenkünfte dieser Art stattfinden oder nicht. Unter diesen Umständen bringt der Vorschlag des französischen Staatspräsidenten insofern einen Fortschritt, als er die verantwortlichen Staats- bzw. Regierungschefs, Außenminister und hohen Beamten zu einer ständigen Konfrontierung ihrer außenpolitischen Gedankengänge zwingt. Aus dieser Konfrontation kann die Gewöhnung an eine gegenseitige Anpassung der Anschauungen und daraus viel-

leicht die allmähliche Uebereinstimmung entstehen. Diese Entwicklung kann sehr nützlich sein.

Das trifft aber nur zu, wenn sowohl die Gebiete, die schon den Gemeinschaften vertraglich zustehen, als auch jene, die als atlantische Verteidigungsaufgaben der NATO vorbehalten sind, bei diesen zusätzlichen Konsultationen ausgeklammert bleiben. Beide Bedingungen scheinen im Rahmen der Pariser Beschlüsse erfüllt zu sein. Ein weiterer Einwand, der gegen die außenpolitischen Konsultationen der Sechs erhoben worden ist, scheint nicht stichhaltig. Die Befürchtung, daß durch Konsultationen dieser Art ein separater Block innerhalb der NATO geschaffen würde, ist nicht begründet. Die sechs Staaten betrachten diese Konsultationen als Erweiterung und Ergänzung der Aktion ihrer Gemeinschaft. Deren Endziel besteht immer in einer weitergehenden Integration, zu der sich die übrigen Mitglieder des Europarates und der NATO bisher nicht entschließen konnten. Es war daher von vornherein vorauszusehen, daß eines Tages innerhalb der größeren Organisationen eine nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch organisierte Gruppe auftreten würde. Dieses Faktum besteht seit Entstehung der Montanunion und ist nicht erst die Folge besonderer außenpolitischer Konsultationen.

AUSSENPOLITISCHE KONSULTATION UND FORTFÜHRUNG DER INTEGRATION

In welcher Form würden die vorgeschlagenen außenpolitischen Konsultationen Europa dem Ziel der Integration näherbringen? In der losen, zwischenstaatlichen Form, in der diese Konsultationen zunächst stattfinden sollen, unterscheiden sie sich, streng gesehen, nicht von denen, die mit mehr oder weniger Erfolg seit Jahren zwischen befreundeten Nationen, etwa im Europarat oder in der NATO, stattfinden. Deshalb vertrat die niederländische Regierung in Paris die Auffassung, daß im Falle einer Zusammenarbeit von Regierung zu Regierung der Kreis der Teilnehmenden keineswegs auf die Sechs beschränkt zu sein brauche, sondern auch jene Staaten umfassen könne, die nicht mitmachen würden, wenn es sich um eine Abtretung von Souveränitätsrechten handeln würde, wenn also besondere Organe für eine gemeinsame Außenpolitik geschaffen würden.

Das Dilemma wird noch größer, wenn man demgegenüber das Ziel ins Auge faßt, das *de Gaulle* anzustreben scheint: eine Konföderation zwischen den sechs EWG-Staaten. Was er sich darunter vorstellt, läßt sich noch nicht eindeutig erkennen. Geht man von den Aussagen führender gaullistischer Sprecher aus, so ist daran gedacht, dem Rat der Regierungschefs als dem obersten Organ in einer ferneren Etappe das Recht zu Entscheidungen auf Grund von Mehrheitsabstimmungen zu geben. Die Ablehnung, die die konföderale Lösung im Gegensatz zu der föderalen in der Bundesrepublik und in den meisten ihrer Partnerländer erfährt, hat dazu geführt, daß der französische Staatspräsident von den ursprünglichen umfassenden Plänen auf das praktische Begehren der außenpolitischen Konsultationen zurückgegangen ist.

Mir scheint, daß es in dieser Phase der Entwicklung nicht richtig wäre, auf eine Entscheidung über das Endziel der europäischen Entwicklung, ob Föderation

oder Konföderation, zu drängen. Schon die Väter des EVG-Vertrages ließen geschickterweise die Frage offen, als sie in Artikel 38 die Gemeinsame Versammlung in erweiterter Form beauftragten, die Bildung einer demokratisch gewählten Versammlung zu untersuchen, „so beschaffen, daß sie den Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens bilden kann". Die Forderung des Augenblicks lautet, die Zusammenarbeit zu fördern, um damit erweiterte Grundlagen für die europäische Einheit zu schaffen. Wenn dies unter den gegebenen Umständen auch nur in einem für unsere Vorstellungen nicht genügenden Ausmaß erreichbar ist, so kann doch die europäische Politik durch die vorgesehenen Konsultationen einen neuen, zusätzlichen Impuls erhalten, vorausgesetzt, daß die außenpolitische Koordinierung die Tätigkeit, die Initiative und die Entwicklung der schon bestehenden Institutionen in keiner Weise hemmt. Es muß allen völlig klar sein, daß es sich um eine Aktion handelt, die die Wirksamkeit der Verträge von Paris und Rom fortsetzt und nicht beeinträchtigt.

AUSBLICK

Die Aufgabe ist nun, positive Ergebnisse zu erzielen und nicht auf Methoden zurückzufallen, die sich in der Vergangenheit als nicht brauchbar erwiesen haben. Vor allem müssen wir unsere Aktion so lenken und unsere Mitarbeit so leisten, daß sich als Folge einer ständig dichter werdenden politischen Solidarität allmählich gemeinschaftliche Formen entwickeln, die die bündnismäßigen Vorstellungen ersetzen. So betrachtet, löst sich auch die Hypothek des Verhältnisses zu Großbritannien auf. Wenn die außenpolitische Zusammenarbeit eine Fortsetzung der bisherigen Integration mit anderen Mitteln darstellt, so muß sie so lange auf die sechs Mitgliedstaaten der EWG beschränkt bleiben, als Großbritannien sein Verhältnis zur EWG nicht klärt. Die Versammlung der Westeuropäischen Union hatte recht, als sie im vergangenen Dezember die Empfehlung, der britische Premierminister solle an den politischen Konsultationen der Regierungschefs der Sechs teilnehmen[7], in innerer Abhängigkeit von dem Wunsch, vortrug, Großbritannien möge allen Gemeinschaften beitreten. Solange dies nicht der Fall ist, bietet sich die WEU als Plattform an, auf der, getreu der bisherigen Praxis, die zwischen den Sechs getroffenen Absprachen mit dem britischen Verbündeten diskutiert werden.

Die Einschaltung des Europäischen Parlaments in den Prozeß der außenpolitischen Konsultationen ist dringend erforderlich. Ich habe in meinen Besprechungen immer wieder auf den Wunsch des Parlaments hingewiesen, einen Bericht über die Ergebnisse der sich hier entfaltenden Regierungstätigkeit zu erhalten. Mir sind überall — vornehmlich in Paris — Zusicherungen in dieser Richtung gemacht worden. Ich halte die Mitarbeit des Europäischen Parlaments für unentbehrlich, wenn die Bemühungen um eine koordinierte Außenpolitik von Erfolg sein sollen. Von diesem Parlament geht ein tiefer Einfluß auf die öffentliche Meinung unserer Völker aus, und es hat sich immer als Antriebskraft einer fortschrittlichen europäischen Politik erwiesen.

Wer die Lage überblickt, erkennt, daß es von den Ergebnissen der kommenden Konferenzen abhängt, wieweit die Pariser Beschlüsse eine günstige Wirkung

haben werden. In Paris ist nichts geschehen, was unseren Vorstellungen widerspräche. Es ist falsch und gefährlich, die wirtschaftliche Integration der politischen gegenüberzustellen, als handele es sich hier um Gegensätze. Die Entstehung eines gemeinsamen Wirtschaftsgebietes ist ein politisches Ereignis. Die Verträge von Paris und Rom enthalten zahlreiche politische Aufgaben. Neu ist bei den gegenwärtigen Plänen die Einbeziehung der Außenpolitik und die Absicht, der bisherigen Integration eine unmittelbare staats- oder völkerrechtliche Grundlage zu geben. Im letzteren liegt die Problematik. Noch scheinen sich hier die großen Zielsetzungen widersprechend gegenüberzustehen. Es bleibt deshalb nur übrig, im Bereich der praktischen Politik zu gemeinsamen Beschlüssen zu kommen, wobei ich von der Ueberzeugung ausgehe, daß das Ergebnis zwangsläufig im Sinne unserer politischen Vorstellung liegen wird, wenn nicht vermeidbare Fehler gemacht werden.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués in EA 5/1961, S. D 128 f.

[2]) Vgl. *Le Monde* No. 4999 vom 14. Februar 1961.

[3]) Vgl. den Dritten Gesamtbericht der Kommission der EWG, Dokument Nr. 41 des Europäischen Parlaments.

[4]) Vgl. auch *Furler*, Sitzungsbericht des Europäischen Parlaments vom 25. November 1959, S. 179—181, sowie vom 21. November 1960, S. 1475—1478.

[5]) Vgl. *Furler:* Die nächsten Aufgaben des Europäischen Parlaments, Deutschland-Union-Dienst, Nr. 222 vom 24. November 1960.

[6]) Vgl. *Furler:* Aktivierung der Europa-Politik, in *Außenpolitik*, Heft 12/1960, S. 789 bis 797.

[7]) Empfehlung der WEU-Versammlung vom 30. November 1960 (Nr. 53) über den Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften und den Fortschritt der politischen Integration in Europa, in EA 24/1960, S. D 355 f.

Wirtschaftswachstum ohne Inflation

Von Otmar Emminger

DAS PROBLEM

Als vor etwa vier Jahren das „Amerikanische Komitee für wirtschaftliche Entwicklung (CED)“ zusammen mit der Ford-Foundation an führende Männer der Wissenschaft und Praxis die Frage richtete: „Was ist nach Ihrer Meinung das wichtigste Wirtschaftsproblem der Vereinigten Staaten in den nächsten zwanzig Jahren?“, antworteten einige der besten Köpfe unter den Befragten, daß das wichtigste Problem die Frage sei, wie man ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ohne schleichende Inflation in einer freien Wirtschaft erreichen könne. Die inzwischen vergangenen Jahre haben die Richtigkeit dieser Ansicht bestätigt, und zwar nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern auch für andere Länder. Ueberall hört man heute die Forderung nach einem möglichst hohen Wirtschaftswachstum, gleichzeitig aber auch mehr als noch vor einigen Jahren die Forderung auf Bekämpfung der schleichenden Inflation. Was das wirtschaftliche Wachstum angeht, so versteht sich das brennende Interesse daran für unterentwickelte Länder von selbst, in denen das Wachstum der Wirtschaft oft nur mühsam mit der rapiden Bevölkerungszunahme Schritt hält, und in denen es unmittelbar um die Ueberwindung von Hunger und Elend geht. Aber auch in den fortgeschrittensten Industrieländern wird immer lauter ein höheres Wirtschaftswachstum gefordert. In den Vereinigten Staaten hat diese Forderung eine große Rolle im Präsidentschaftswahlkampf des vergangenen Jahres gespielt; nicht nur zwischen der Republikanischen und Demokratischen Partei, sondern auch innerhalb dieser Parteien selbst gab es heftige Auseinandersetzungen darüber, ob man sich für die Zukunft mit der normalerweise erreichbaren Wachstumsrate von 3 bis 4 vH jährlich zufriedengeben solle, oder ob die künftige Regierung nicht auf eine Wirtschaftspolitik verpflichtet werden sollte, die das wirtschaftliche Wachstum stärker — man sprach meist von 5 vH — steigern würde. Der neue amerikanische Präsident *Kennedy* hat sich in seiner Wirtschaftsbotschaft vom 2. Februar diese Linie zu eigen gemacht, indem er ausdrücklich erklärte, man könne sich nicht mit der normalen Wachstumsrate von etwa 3½ vH jährlich begnügen, wie sie sich ohne besondere Maßnahmen voraussichtlich von selbst ergeben würde.

Auch in Großbritannien ist seit einigen Monaten eine Diskussion darüber im Gange, ob man der englischen Regierung neben der seit langem anerkannten Ver-

---

Dr. oec. publ. Otmar *Emminger,* Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main; deutsches Mitglied des Währungsausschusses der EWG; bis 1958 Exekutivdirektor im Internationalen Währungsfonds in Washington. Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um einen am 19. Februar 1961 in Madrid im Rahmen einer Vortragsreihe der OEEC über „Probleme des Wirtschaftswachstums“ gehaltenen Vortrag.

pflichtung zur Erhaltung der Vollbeschäftigung nicht zusätzlich die Verpflichtung auferlegen solle, für ein Wachstum des Sozialprodukts um einen jährlichen Mindestsatz (vorgeschlagen wurden 3 oder 4 vH) zu sorgen. In Frankreich werden schon seit Jahren vom Commissariat du Plan die möglichen Wachstumsraten für mehrere Jahre vorausgeschätzt, und sobald auch nur entfernt am Horizont die Gefahr auftaucht, daß die vorausgeschätzte Fortschrittsrate nicht erreicht wird, so gerät die französische Regierung jedesmal unter den konzentrierten Druck der „Wachstums-Anhänger", durch Finanz- und Budgetmaßnahmen für die volle Ausnutzung des Wachstumspotentials zu sorgen.

Die Mitglieder der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) als Gesamtgruppe beschlossen bereits 1951, allerdings in einer ziemlich losen Form, ein Wachstumsprogramm, in dem sie eine Produktionssteigerung um 25 vH innerhalb von fünf Jahren als Wunschziel aufstellten und gemeinsame Maßnahmen für die Beseitigung von Engpässen, z. B. auf dem Energiesektor, trafen.

Jedenfalls sind die Völker wachstumsbewußt geworden. Die Regierungsplaner und Wirtschaftsstatistiker gehen immer mehr dazu über, auf Grund allgemeiner Hypothesen die maximal mögliche Rate des Wirtschaftswachstums zu berechnen; und wenn dann in einem Jahr das tatsächliche Wachstum aus irgendeinem Grund hinter dem theoretisch errechneten Wachstumspotential zurückbleibt, so wird von Wachstums-„Verlusten" in Tönen gesprochen, als ob es sich um einen schweren Rückschlag handele.

Gleichzeitig hat aber die langanhaltende Periode der Preissteigerung nach dem Weltkrieg das Problem der schleichenden Inflation und ihrer schädlichen Auswirkungen immer stärker in das öffentliche Bewußtsein gehoben. In vielen Ländern ist die Bevölkerung der Inflation müde geworden. Man ist also in zunehmendem Maße auch inflationsbewußt geworden. Der Wunsch nach Stabilität, insbesondere nach Stabilität der Lebenshaltungskosten, wird immer dringlicher.

Daraus ergibt sich unser Problem: Verlangt man nichts Unmögliches, wenn man im gleichen Atemzug und mit gleicher Intensität ein hohes Wirtschaftswachstum und ein stabiles Preisniveau fordert? Können diese beiden Forderungen auf einen Nenner gebracht werden, und wenn ja — wie? Und wenn Konflikte zwischen diesen beiden wirtschaftspolitischen Zielen unvermeidlich sein sollten, welchem Ziel soll dann der Vorrang zugebilligt werden?

Wie brennend diese Probleme empfunden werden, ersieht man schon daraus, daß sie in einer Reihe von Ländern Gegenstand nicht nur wissenschaftlicher Kongresse, sondern auch amtlicher Untersuchungen geworden sind. Ich erinnere für Großbritannien an die von der Regierung 1957 eingesetzte Beratergruppe über „Preise, Produktivität und Einkommen" (den sog. Cohen-Ausschuß). Die amerikanische Regierung hatte Mitte 1959 sogar einen besonderen Kabinettsausschuß unter dem Vorsitz des damaligen Vizepräsidenten *Nixon* eingesetzt, der sich mit dem Problem der „Preisstabilisierung zur Förderung des Wirtschaftswachstums" befassen und Nutzanwendungen für die praktische Politik der amerikanischen Regierung ziehen sollte. Am ausgiebigsten aber hat der Wirtschaftsausschuß des amerikanischen Kongresses (Joint Economic Committee) von März 1959 bis Januar

1960 in umfangreichen hearings und unter Heranziehung ungezählter Experten den Fragenkomplex „Vollbeschäftigung — Wirtschaftswachstum — Preisstabilität" untersucht[1].

VOLLBESCHÄFTIGUNG UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Auf den ersten Blick könnte man die Frage stellen: Ist denn dieses Ziel eines hohen und stetigen Wirtschaftswachstums wirklich etwas so Neues? Wirtschaftswachstum ist doch nur ein anderer Ausdruck für wirtschaftlichen Fortschritt, für Verbesserung des materiellen Lebensstandards, sei es der einzelnen Individuen, sei es der Gesellschaft als Ganzes. Hat denn nicht die Wirtschaftspolitik schon immer einen solchen Fortschritt, eine solche Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards angestrebt? Und wie unterscheidet sich denn die Forderung auf hohes Wirtschaftswachstum von der Forderung auf Vollbeschäftigung aller Produktionskräfte?

Ich glaube, daß hier in der Tat eine Weiterentwicklung stattgefunden hat. Erinnern wir uns, daß noch vor fünfzehn Jahren, am Ausgang des letzten Weltkrieges, in den führenden Industrieländern die Hauptsorge der Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit und von Krisen galt. Man stand noch immer unter dem Schock der großen Krise der dreißiger Jahre. In Großbritannien stellte man gegen Ende des Weltkrieges ausdrücklich die Vollbeschäftigung, die Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit, als oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik auf. In den Vereinigten Staaten wurde die Regierung durch den „Employment Act" von 1946 auf die Sicherung einer „vollen Ausnutzung der Arbeitskräfte und sonstigen Produktionsreserven" im Rahmen eines freien Wettbewerbssystems verpflichtet.

In Wirklichkeit scheint das Problem der Krisen und der langanhaltenden Massenarbeitslosigkeit inzwischen auf dem Wege der Lösung zu sein. In den letzten zwölf Jahren traten in den Vereinigten Staaten und Großbritannien an die Stelle der großen Krisen leichte Rezessionen, die im Vergleich zu den Wirtschaftskrisen der zwanziger und dreißiger Jahre fast harmlos erschienen. In manchen anderen Ländern, darunter auch in Deutschland, hat es in den letzten zehn bis zwölf Jahren sogar überhaupt keinen echten Rückschlag in Produktion und Volkseinkommen mehr gegeben, vielmehr haben sich die Konjunkturschwankungen nur noch dadurch bemerkbar gemacht, daß die Fortschrittsraten größer oder geringer waren. In vielen Ländern gab es statt der befürchteten Massenarbeitslosigkeit lange Zeit hindurch Ueberbeschäftigung. In Großbritannien z. B. stieg in keinem Nachkriegsjahr, selbst nicht in Jahren der Stagnation oder Rezession, die durchschnittliche Rate der Arbeitslosigkeit auch nur vorübergehend über den Satz von 3 vH, den man ursprünglich als Grenze der Vollbeschäftigung angesehen hatte. Zum Vergleich sei bemerkt, daß in den Jahren vor dem Weltkrieg die Arbeitslosigkeit in England durchschnittlich über 10 vH betragen hatte. Die Entwicklung in den Vereinigten Staaten ist zwar hinsichtlich der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht ganz so günstig; die Arbeitslosenrate schwankt dort seit dem letzten Kriege zwischen 3 und 6 vH. Aber verglichen mit den doppelt und dreifach so hohen Arbeitslosenziffern der Vorkriegszeit ist selbst dies noch als großer Fortschritt anzusehen, und außerdem ist ein erheblicher Teil dieser Arbeitslosigkeit (ebenso wie

die Arbeitslosigkeit in Ländern wie Italien und Belgien) regionaler und struktureller Natur, so daß ihm mit allgemeinen Maßnahmen zur Steigerung der globalen Nachfrage nur schwer beizukommen ist. Immerhin erklärt die relativ hohe Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten, daß man dort vielfach ein höheres Wirtschaftswachstum einfach aus dem Grunde anstrebt, weil man die schnell wachsende Bevölkerung voll beschäftigen möchte.

Im allgemeinen aber strebt man unter dem Motto des Wirtschaftswachstums heute offensichtlich ambitiösere Ziele an, als nur eine stabile Konjunktur und eine befriedigende Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte. Bezeichnend dafür scheinen mir drei Tendenzen, die heute in immer mehr Ländern um sich greifen: 1) Man verlangt die Aufstellung quantitativer Vorausschätzungen für die mögliche und zu erwartende jährliche Steigerung des Sozialprodukts; 2) in manchen Ländern geht man noch weiter und fordert überdies von den Behörden, daß sie alles unternehmen, um das errechnete mögliche Wachstum Jahr für Jahr zu verwirklichen; 3) schließlich fordert man in vielen Ländern in ganz allgemeiner Weise Maßnahmen, durch die die Fortschrittsrate über das bisherige Wachstumspotential hinaus gesteigert werden kann; das heißt man fordert nicht nur volle Ausnutzung des vorhandenen Wachstumspotentials, sondern oft ein forciertes Wachstum darüber hinaus.

ZWECK EINES HOHEN WIRTSCHAFTSWACHSTUMS

Wie erklärt sich dieses neu erwachte Interesse an einer möglichst hohen quantitativen Wachstumsrate? Hat etwa die Nachkriegswirtschaft auf diesem Gebiet besonders versagt, so daß hier Versäumnisse gutzumachen sind? Dies kann man kaum behaupten. Die OEEC-Länder, als Ganzes genommen, haben in den letzten zwölf Jahren ihr Wirtschaftspotential in einem Tempo und in einem Ausmaß entwickelt wie nie zuvor in ihrer Wirtschaftsgeschichte, und das gleiche läßt sich erst recht von Japan sagen. Auch in einer Reihe von unterentwickelten Ländern ist die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere der Fortschritt der Industrialisierung in der Nachkriegszeit ungleich bedeutender gewesen als je zuvor. Freilich haben unter den fortgeschrittenen Industrieländern gerade die beiden größten, nämlich die Vereinigten Staaten und Großbritannien, vergleichsweise geringere Raten des Wirtschaftswachstums aufzuweisen als etwa die kontinentaleuropäischen Industrieländer, in beiden Ländern ist die wirtschaftliche Entwicklung in einigen der letzten Jahre durch Rezessionen und Stagnationen gehemmt gewesen, und es ist daher verständlich, wenn gerade in diesen Ländern die Diskussion über das Problem des ausreichenden Wirtschaftswachstums besonders lebhaft ist. Trotzdem ist auch für diese beiden Länder der Vergleich mit der Vorkriegszeit insgesamt keineswegs ungünstig; die Vereinigten Staaten z. B. haben in den zwölf Jahren von 1947 bis 1959 mit einer durchschnittlichen Zunahme des Sozialprodukts je Beschäftigten von jährlich 2,2 vH eine höhere Fortschrittsrate als vor dem Kriege und auch als in den meisten früheren Perioden erzielt.

Offenbar liegt die Crux nicht darin, daß das westliche Wirtschaftssystem in seiner Leistungsfähigkeit gegenüber früheren Perioden nachgelassen hätte — ganz im Gegenteil! Das eigentliche Problem ist vielmehr, daß heute viel höhere Anfor-

derungen an diese Leistungsfähigkeit gestellt werden als früher, und daß, gemessen an diesen Anforderungen und Bedürfnissen, der wirtschaftliche Fortschritt in manchen Ländern als nicht ausreichend empfunden wird. Für die unterentwickelten Länder ist dies wiederum am ehesten verständlich. Sie stehen seit dem Ende des letzten Weltkrieges im Zeichen von zwei Revolutionen: einmal der explosionsartigen Vermehrung ihrer Bevölkerungszahl, zum anderen des Erwachens von hochgeschraubten Erwartungen und Hoffnungen, genährt durch den Demonstrationseffekt des Lebensstandards der hochentwickelten Länder und weiterhin genährt durch die nationalen Unabhängigkeitsbewegungen in zahlreichen dieser Länder. Wie sollen die hierdurch hervorgerufenen Bedürfnisse und Erwartungen auch nur annähernd erfüllt werden, wenn nicht durch eine wesentliche Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung?

Aber auch die hochentwickelten Industrieländer sind in der Nachkriegszeit mit einer Fülle neuer Aufgaben und Ansprüche konfrontiert worden: von dem Bedarf für den Wiederaufbau zerstörter Gebiete und von den Anforderungen des Wohlfahrtsstaates bis zur internationalen Entwicklungshilfe, von der Modernisierung der Städte und des Verkehrs bis zu den enormen Anforderungen für die äußere Sicherheit. Welche Wandlung — um nicht zu sagen: welche Revolution! — im Vergleich zu den dreißiger Jahren, als in den Vereinigten Staaten und anderswo unter dem Eindruck der ständigen Unterbeschäftigung die These von der reifen, saturierten Wirtschaft, der Wirtschaft ohne ausreichende neue Aufgaben, als Erklärung für die ständige Unterbeschäftigung weite Verbreitung gefunden hatte!

Freilich gibt es noch einen anderen Grund, der das Wachstumsproblem in der westlichen Welt und vor allem in den Vereinigten Staaten so sehr in das Scheinwerferlicht der öffentlichen Diskussion gerückt hat: die Auseinandersetzung mit dem sowjetischen Wirtschaftssystem im Kalten Krieg. Das östliche System, das sich jährlicher Fortschrittsraten im Sozialprodukt von 7 vH und mehr rühmt, hat sozusagen den Westen zu einem Wettrennen um den wirtschaftlichen Fortschritt herausgefordert; seine Führer haben das Ueberholen des westlichen Produktionspotentials pro Kopf als eines der Hauptziele des Wettbewerbs mit dem Westen (der „competitive coexistence“) proklamiert.

Manche haben daraus den etwas primitiven Schluß gezogen, der Kalte Krieg werde in erster Linie durch ein Wettrennen um die höheren statistischen Wachstumsraten zwischen den beiden Systemen entschieden. So einfach sind die Dinge allerdings nicht. Es scheint mir auch nicht sehr klug zu sein, sich überhaupt auf ein solches Spiel mit statistischen Zahlen einzulassen, zu dem die östliche Seite die Spielregeln und die — oft wenig durchschaubaren und vergleichbaren — Statistiken liefert. In einem rein statistischen Wettrennen um die jährliche Fortschrittsrate wird ein so hochentwickeltes Land wie die Vereinigten Staaten, in dem weit über die Hälfte der Beschäftigten nicht Güter, sondern Dienstleistungen produzieren, in dem auf wichtigen Gebieten, wie in der Landwirtschaft, die vorhandenen Produktionskapazitäten weit über die Absatzmöglichkeiten hinausgehen (während in der Sowjetunion die Agrarproduktion mit den elementaren Bedürfnissen der Bevölkerung noch nicht Schritt zu halten vermag), und in dem schließlich ein beträchtlicher Teil der Produktivitätsfortschritte sich nicht in erhöhter Güterproduktion, sondern in erhöhter Freiheit niederschlägt, immer den kürzeren ziehen

im rein statistischen Wettrennen gegenüber einem Land, das alle seine Kräfte auf den Ausbau der industriellen Güterproduktion ohne Rücksicht auf die Befriedigung der wahren Verbraucherwünsche konzentriert.

In Wirklichkeit kommt es gar nicht auf ein Wettrennen um abstrakte statistische Zahlen an, als vielmehr auf einen sehr konkreten Wettbewerb in der Erfüllung lebenswichtiger nationaler und internationaler Aufgaben: So wird es darauf ankommen, der Welt zu demonstrieren, welches System die berechtigten materiellen und geistigen Bedürfnisse des Volkes besser erfüllt. Dabei wird es freilich nicht nur auf die Brutto-Produktionsergebnisse, sondern auch auf die dafür aufzuwendenden Kosten und Opfer und auf die Möglichkeiten zur freien Entfaltung der Einzelpersönlichkeit im Wirtschaftsprozeß ankommen. Der Westen wird sich auch vom Osten nicht übertrumpfen lassen dürfen in der Hilfsbereitschaft für unterentwickelte Länder. Schließlich wird der Westen seine Wirtschaft so stark machen müssen, daß sie in der Lage ist, die militärischen Bürden der Existenzsicherung gegenüber allen äußeren Bedrohungen ohne Beeinträchtigung seiner wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu tragen.

Eine hohe statistische Wachstumsrate in den Vereinigten Staaten, die sich hauptsächlich in einem erhöhten Verbrauch von Autos und Fernsehgeräten erschöpfen würde, besagt noch keineswegs, daß alle diese Aufgaben richtig erfüllt werden, ja sie kann sich auf die Erfüllung dringender öffentlicher Bedürfnisse oder auf die militärische Abwehrbereitschaft sogar negativ auswirken. Es kommt vielmehr darauf an, in welchen Bereichen und Richtungen das Wachstum stattfindet und welche Bedürfnisse dadurch befriedigt werden. Schließlich kommt es auch wesentlich auf das Verhältnis der erzielten Erfolge und der volkswirtschaftlichen Kosten und Nebenwirkungen an.

HOHES WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND SCHLEICHENDE INFLATION

Hier beginnt nun unser zweites Problem. Gehört zu diesen volkswirtschaftlichen Kosten eines hohen Wirtschaftswachstums auch die schleichende Inflation? Wie oft hören wir von Pessimisten, daß es unter den modernen gesellschaftlichen Umständen und bei einem System freier Lohnbildung so gut wie ausgeschlossen sei, die Ziele der Vollbeschäftigung und des hohen Wirtschaftswachstums ohne ein gewisses Maß an schleichender Inflation zu erreichen!

Ich habe den Eindruck, daß man gegenwärtig drei verschiedene Grundeinstellungen zu dem Verhältnis zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Preisstabilität feststellen kann:

Die *erste* Ansicht hält eine ständige schleichende Inflation für wachstumsfördernd, hält also ständige leichte Preissteigerungen nicht nur für unvermeidlich, sondern begrüßt sie sogar als positives Mittel der Wachstumsförderung.

Die *zweite* Ansicht hält derartige Preissteigerungen zwar für bedauerlich und in mancher Hinsicht schädlich, aber für den unvermeidlichen Preis, den wir für ein rasches Wirtschaftswachstum zahlen müssen, sozusagen für das kleinere Uebel.

Die *dritte* Ansicht glaubt, daß bei richtiger Wirtschaftspolitik ein hohes Wirtschaftswachstum auch ohne schleichende Inflation erreichbar ist, ja daß auf längere

Sicht das wirtschaftliche Wachstum um so stetiger und nachhaltiger gesichert ist, je mehr es gelingt, gleichzeitig ein Klima der Geldwertstabilität aufrechtzuerhalten; die Geldstabilität wird so zu einer der Voraussetzungen für eine gesunde und dauerhafte Expansion.

GEWINN-INFLATION UND WIRTSCHAFTSFORTSCHRITT

Ad 1) Die erste dieser Ansichten ist am wirkungsvollsten von dem englischen Nationalökonomen Lord *Keynes*[2] vertreten worden. Jeder, der sein Werk „Ueber das Geld" (Treatise on Money) gelesen hat, wird von dem Kapitel beeindruckt gewesen sein, in dem er darlegt, wie die großen Mengen an Gold und Silber, die im 16. Jahrhundert aus dem neuentdeckten Amerika nach Europa strömten, der Reihe nach die Preise in Spanien, England und Frankreich revolutionierten, und wie die Perioden der „Gewinn-Inflation" in diesen Ländern übereinstimmten mit den Zeiten ihrer nationalen Größe und Blüte. *Keynes* pries freilich nicht die schleichende Inflation schlechthin. Nur die „Gewinn-Inflation", nicht die „Kosten-Inflation", erschien ihm als investitionssteigernd und wachstumsfördernd. Denn die Gewinn-Inflation, das heißt der Zustand, in dem die Preise den Löhnen und sonstigen Unkosten davonliefen, brachte den Unternehmern verlockende Gewinnaussichten und verschaffte ihnen gleichzeitig die Mittel zur Finanzierung großer Investitionen.

Läßt sich dieses Rezept einer Gewinn-Inflation auf Kosten der arbeitenden Bevölkerung und der Bezieher von festen Nominaleinkommen auch noch heute in irgendeiner Form anwenden? Sicherlich nicht, wenn wir auf die Vermeidung sozialer Ungerechtigkeiten und auf ein gesundes, stabiles Klima im gesellschaftlichen und politischen Leben Wert legen. Aber auch rein ökonomisch erheben sich gegen die Anwendung der Inflation als Mittel der Wachstumspolitik genug Bedenken: Während es im 16. Jahrhundert immerhin noch ein bis zwei Generationen gedauert zu haben scheint, bis die Lohn- und sonstigen Kostenelemente die Preise einholten und die Kosteninflation schließlich doch in eine lähmende Krise ausmündete, vollzieht sich unter modernen Verhältnissen dieser Prozeß des Aufholens der Löhne und sonstigen Unkosten mit außerordentlicher Beschleunigung. Außerdem ruiniert eine Inflation über kurz oder lang die Zahlungsbilanz; dies zwingt dann zu restriktiven Sanierungsmaßnahmen, wodurch der Expansionsprozeß jäh unterbrochen werden kann. Woran wir aber interessiert sein müssen, das ist ein nachhaltiger, andauernder Wirtschaftsfortschritt, und dieser setzt 1) eine möglichst hohe freiwillige Kapitalbildung, 2) die zweckmäßigste Verwendung des knappen Kapitals voraus. In einem Klima der Inflation aber wird die freiwillige Kapitalbildung auf die Dauer kaum gedeihen und werden erst recht Kapitalfehlleitungen nicht zu vermeiden sein.

Trotzdem behauptet man gelegentlich, daß diese Methode des forcierten Wachstums durch Inflation mindestens für unterentwickelte Länder ganz unentbehrlich sei. Ein amerikanischer Nationalökonom, Prof. A. *Hansen,* schrieb hierzu kürzlich: „Im Falle unterentwickelter Länder ist die wirklich wichtige Frage nicht, ob Zentralbankkredite für Entwicklungszwecke benutzt werden sollen oder nicht, sondern vielmehr, welches das optimale Maß an Inflationsdruck ist, welches legitimerweise ausgeübt werden kann, um die erforderlichen Beträge an Zwangs-

sparen aus der Gemeinschaft herauszupressen."[3] Man will also durch inflatorische Kredite im Wege der Zwangsbesteuerung die unzureichende freiwillige Kapitalbildung ergänzen. Man behauptet, ein gewisses Maß an Inflation bringe vorher brachliegende Arbeitskräfte in Beschäftigung, übertrage Produktionsmittel aus den Händen der inaktiven Klassen in diejenigen der aktiven Unternehmer oder des Staates und rege die allgemeine Unternehmungs- und Investitionslust an. Aber ich glaube, die von mir erwähnten Einwendungen treffen auch auf unterentwickelte Länder in vollem Umfang zu. Ja, es gibt genug praktische Beispiele aus den letzten Jahren, die zeigen, daß eine Inflation gerade in unterentwickelten Ländern besonders leicht zum Abfluß des knappen Kapitals in rein spekulative Verwendungen, zur Kapitalflucht, zu einer Gefährdung des Exports und damit der Zahlungsbilanz, zu Ineffizienz und Korruption bei den Behörden und — wegen unelastischer Steuersysteme — zu einem Ruin des Staatshaushalts führt. Schließlich fällt es für unterentwickelte Länder besonders ins Gewicht, daß sie durch eine inflationäre Entwicklung im Innern (mit den unvermeidlich damit verbundenen Zahlungsbilanzschwierigkeiten) auch abschreckend auf ausländisches Investitionskapital — das sie vielleicht besonders dringend benötigen — wirken. Diese Nachteile sollten genügen, um vor bewußter Anwendung der Inflation als Mittel der Wachstumspolitik abzuschrecken. Der temporären Euphorie einer Inflationspolitik ist bisher noch in allen Fällen nach einigen Jahren der Katzenjammer der Kosten-Inflation, der Zahlungsbilanzkrise und des Ruins der Staatsfinanzen auf dem Fuße gefolgt.

„PREISTREPPE" UND KONJUNKTURZYKLEN

Ad 2) Wie aber steht es mit der zweiten Ansicht, wonach eine ständige Aufwärtsbewegung der Preise zwar recht bedauerlich, aber in einer Periode starken Wirtschaftswachstums unvermeidlich sei? Als Begründung hierfür wird meist auf zurückliegende historische Erfahrungen verwiesen. Aber man hat gerade in letzter Zeit die Wirtschaftsgeschichte der Industrieländer in den letzten 100 bis 150 Jahren daraufhin durchforscht und dabei entdeckt, daß über längere Perioden gesehen Zeiten eines hohen Wirtschaftswachstums fast ebenso oft mit stabilen oder rückläufigen als mit steigenden Preisen verbunden waren. Diese geschichtliche Erfahrung gilt auch für Perioden, in denen die untersuchten Länder eben begannen, sich industriell zu entwickeln, das heißt die kritische Schwelle des „take-off", des Startes vom unterentwickelten Agrarland zur industriellen Eigenentwicklung, zu überschreiten. In einigen Ländern, wie Deutschland und Japan, ist für die letzten 150 Jahre sogar eine deutliche Tendenz nachweisbar, daß die längerfristigen Perioden höheren Wachstums eher mit Preissenkungen als mit Preissteigerungen verbunden waren.

Läßt sich aus solchen historischen Untersuchungen aber wirklich noch eine Lehre für die heutige Zeit ziehen? Man hat dies bestritten. Man hat auf die entscheidenden Wandlungen gegenüber früheren Zeiten hingewiesen, die die Preise und Einkommen starr gegen Bewegungen nach unten, aber um so flexibler für Aufwärtsbewegungen machen, wie

— die monopolistische Lohn- und Preispolitik von Gewerkschaften und Großunternehmungen,

— die Tatsache, daß die Menschen heute preis- und indexbewußter geworden sind, das heißt auf Preissteigerungen sofort mit Forderungen auf Einkommenserhöhungen reagieren.

Man hat auf die in unser heutiges Wirtschafts- und Sozialsystem eingebauten Inflationsfaktoren verwiesen, z. B.

— auf den hohen Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt,

— auf die Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates und überhaupt der Redistributionstätigkeit des modernen Staates,

— auf den ständigen Kampf der Wirtschafts- und Sozialgruppen um ihren Anteil am Sozialprodukt und die daraus entspringenden exzessiven Ansprüche an die Gesamtproduktion;

— und schließlich auf die Tatsache, daß die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik heute fast überall einseitig geworden ist, indem sie nämlich mit ungleich größerer Energie gegen Rückschläge und Arbeitslosigkeit kämpft als gegen die schleichende Inflation.

Schließlich verweist man einfach auf die Erfahrungen der letzten zehn bis zwölf Jahre, in denen nur in wenigen Ländern die durchschnittliche Preissteigerung pro Jahr unter 2 vH geblieben sei, während sie in einer Reihe von Industrieländern im Jahresdurchschnitt 3—4 vH, in manchen weniger entwickelten Ländern sogar das Vielfache davon ausgemacht habe.

Alle diese Argumente haben ihr Gewicht. Aber mir scheint der entscheidende Punkt doch anderswo zu liegen, nämlich in dem Fortfall der Krisen und Depressionen. Wenn wir nämlich genauer hinsehen, so gingen die Preiserhöhungen in der langanhaltenden Aufschwungperiode der Nachkriegszeit in vielen Industrieländern keineswegs über den aus früheren Zeiten gewohnten Rahmen hinaus. In den Vereinigten Staaten hat man z. B. errechnet, daß in den hundert Jahren von 1850 bis 1950 die durchschnittliche Steigerung der Großhandelspreise während der normalen, das heißt nicht kriegsbedingten Konjunkturzyklen 17 vH betrug. In dem im Jahre 1957 zu Ende gegangenen amerikanischen Konjunkturaufschwung, der besonders stark zu der Ansicht von der Unvermeidlichkeit der schleichenden Inflation beigetragen hatte, war die Erhöhung der Großhandelspreise nur die Hälfte davon. Auch in Deutschland, in der Schweiz und in Belgien steht die Preisentwicklung während des letzten Jahrzehnts günstig da, verglichen etwa mit den langanhaltenden Preissteigerungen in den letzten zwanzig Jahren vor dem Ersten Weltkrieg, ja selbst verglichen mit den Preisentwicklungen in der kurzen Aufschwungperiode von 1926 bis 1928.

Das Neue gegenüber früheren Zeiten besteht darin, daß es seit dem Ende des letzten Weltkrieges in der freien Welt keine ernsthaften Depressionen und Krisen mehr gab. Für die Preis- und Lohnentwicklung heißt das: Während des Aufschwungs und der Hochkonjunktur ist der normale (das heißt dem bisherigen Wirtschaftsmodell gemäße) Preisauftrieb erhalten geblieben. Dagegen sind die Preiskorrekturen der Krisen und Depressionen mindestens zum großen Teil weggefallen. Die Ueberzeugung, daß etwaige Rückschläge nur milde und kurz sein werden und daß langanhaltende Massenarbeitslosigkeit stets rechtzeitig bekämpft werden würde, hat in vielen Ländern, vorab in den Vereinigten Staaten, die Lohn-

und Preispolitik von Gewerkschaften und Unternehmungen bereits entscheidend beeinflußt, und zwar in Richtung einer Unbeweglichkeit nach unten. Daraus entsteht die Gefahr der Einbahnstraße der Preise, oder besser: der Preistreppe, bei der es nur noch einen Wechsel zwischen Preisanstieg im Konjunkturaufschwung und zeitweiser Preisstabilisierung in der Konjunkturpause gibt.

Nun wird gewiß niemand deswegen die Krisen und langanhaltenden Depressionen wieder herbeiwünschen. Wir müssen vielmehr an einem anderen Ende anpacken: Wenn wir eine möglichst krisenfreie, rasch wachsende Wirtschaft wollen und wenn wir gleichzeitig von der schleichenden Inflation oder von der permanenten „Preistreppe" nach oben loskommen wollen, dann muß offenbar in Zukunft die Preis- und Lohnpolitik in der Phase des Konjunkturaufschwungs erfolgreicher als bisher auf Preisstabilität ausgerichtet werden. Wir haben gegenüber früheren Zeiten bedeutende Fortschritte in der Ueberwindung und Vermeidung von Krisen und Depressionen erzielt; dem muß aber auch ein entsprechender Fortschritt in der Vermeidung von rein konjunkturbedingten Preis- und Lohnauftrieben entsprechen, wenn das soziale Gleichgewicht nicht auf die Dauer ernstlich gestört werden soll.

GELDSTABILITÄT UND GESUNDE EXPANSION

Ad 3) Gewiß werden die meisten der dritten Ansicht zustimmen: Ein gesundes, nachhaltiges Wachstum des Wirtschaftspotentials wäre in der Tat auf die Dauer am ehesten in einem Klima vernünftiger Preisstabilität zu erwarten, in dem die freiwillige Spartätigkeit hoch, die Voraussetzungen für den internationalen Kapitalverkehr günstig und die Verwendung des Investitionskapitals qualitativ richtig sind. Aber damit ist noch nicht die Frage beantwortet, ob unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen ein solcher Idealzustand eines hohen wirtschaftlichen Wachstums bei Preisstabilität überhaupt praktisch erreichbar ist und auf welche Weise.

Der Gemeinsame Wirtschaftsausschuß des amerikanischen Kongresses (Joint Economic Committee) kam in der bereits eingangs erwähnten Untersuchung im Jahre 1959 zu dem Schluß: „Es ist möglich, eine hohe und nachhaltige Wachstumsrate und relative Vollbeschäftigung ohne schleichende oder galoppierende Inflation zu erreichen, vorausgesetzt, daß wir die richtige Politik betreiben."[4] Und wenn in dem Uebereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Paris (OECD) in Artikel 2 die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, gleichzeitig „das Wachstum ihrer Volkswirtschaften und ihre innere und äußere finanzielle Stabilität zu gewährleisten"[5], so geht sie also wohl davon aus, daß diese Ziele miteinander vereinbar sind.

Wir können vielleicht auch einige Hoffnung und einigen Optimismus aus einigen praktischen Erfahrungen der jüngsten Gegenwart schöpfen. Wir können z. B. beobachten, daß in den letzten Jahren Länder wie Japan, Italien oder Deutschland bei relativ stabiler Preisentwicklung einen ungleich höheren Grad von Wirtschaftswachstum und Steigerung der Arbeitsproduktivität erzielen konnten, als manche anderen Länder (wie z. B. Großbritannien), die jahrelang in einem Klima ständiger Preissteigerungen lebten (obgleich wir in der Bundesrepublik Deutschland hin-

sichtlich der Preisstabilität mit den Ergebnissen der jüngsten Vergangenheit keineswegs völlig zufrieden sein können).

Mit Optimismus allein ist es allerdings nicht getan. Was kann und muß konkret getan werden, um einerseits ein möglichst hohes und beständiges wirtschaftliches Wachstum zu sichern, andererseits aber den bisherigen Aufwärtstrend der Preise endgültig zu brechen?

MUT ZUR ATEMPAUSE

Ich glaube, wir sollten damit beginnen, die Art des wirtschaftlichen Wachstums, die wir überhaupt anstreben, etwas genauer unter die Lupe zu nehmen. Wir sollten aufhören, nach einer maximalen jährlichen Fortschrittsrate zu jagen, und statt dessen eine optimale Wachstumsrate auf längere Dauer anstreben. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß es so gut wie unmöglich ist, das theoretisch errechnete Wachstumspotential Jahr für Jahr bis zum letzten halben Prozentsatz auszuschöpfen, ohne entweder die Volkswirtschaft als Ganzes oder mindestens einige Sektoren zu überfordern und damit unvermeidlich in die Preisinflation hineinzuschlittern. Man muß auch den Mut zu einer gelegentlichen Atempause haben, das heißt eine Periode geringeren Wachstums, in der Verzerrungen im Wirtschaftsaufbau beseitigt und die inflatorischen Tendenzen in Teilbereichen der Wirtschaft sozusagen „herausgepreßt“ werden. Gelegentlich muß also, wenn auch nur vorübergehend, etwas an Wachstum im Interesse der Stabilität geopfert werden, und zwar schon deswegen, weil ohne ein Klima der monetären Stabilität auf längere Sicht auch die Chancen eines geordneten und gesicherten Wachstums leiden müssen. Professor *Galbraith,* einer der Wirtschaftsberater von Präsident *Kennedy,* schrieb vor einigen Jahren: „Inflatorische Tendenzen sind für das Bestehen des Kapitalismus gefährlicher als eine Depression.“[6] Mir würde es in unserem Zusammenhang genügen, wenn man sich darauf einigte: „Die Vermeidung inflatorischer Verzerrungen und Störungen ist gelegentlich eine Atempause im Wachstum wert.“ Eine solche Atempause ist besonders dann angebracht, ja unerläßlich, wenn eine Volkswirtschaft sich eine Zeitlang zu sehr dem „verführerischen Gift der Inflation“ hingegeben hat und sich hierdurch in der ganzen Wirtschaft eine Inflationsmentalität ausgebreitet hat. Eine Sanierung nach einer solchen Inflationsperiode wirkt genauso wie eine Entziehungskur bei einem Süchtigen: Es gibt zunächst unvermeidlich einen moralischen oder physischen Rückschlag. Aber eine solche Atempause oder eine vorübergehende Stagnation auf Grund einer Sanierungskur ist keineswegs verlorene Zeit, wie uns die Wachstumsfanatiker manchmal glauben machen wollen. Sie bereitet vielmehr den Boden für einen neuen Aufschwung auf einer nunmehr stabileren und verläßlicheren Grundlage vor. Das beste Beispiel aus der neueren Zeit sind die Erfahrungen, die Frankreich mit seinen beiden Sanierungsprogrammen von 1958 gemacht hat: Gewiß sind hierdurch in den Jahren 1958 und 1959 die Fortschrittsraten des Sozialprodukts vorübergehend auf jährlich knapp 2 vH herabgesunken. Aber schon im Jahre 1960 übertraf die Wachstumsrate des Sozialprodukts mit über 6 vH und diejenige der Industrieproduktion mit über 9 vH die Voraussagen, und was noch wichtiger ist: dieser neue Aufschwung fand auf dem Boden einer inneren Stabilität und einer äußeren Zahlungsbilanzstärke statt, wie sie Frankreich seit fünfund-

zwanzig Jahren nicht mehr gekannt hatte. Diese französische Entwicklung ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine straffe finanzielle Sanierung Hand in Hand gehen kann und muß mit einer gesunden Expansionspolitik. Ich habe keinen Zweifel, daß Spanien mit seinem Sanierungsprogramm vom Jahre 1959 ebenso gute Erfahrungen machen wird.

Man sollte ferner einsehen, daß man nicht in jeder Lage das Wachstum dadurch steigern kann, daß man einfach die Nachfrage erhöht. Dies ist ein vor allem bei unseren angelsächsischen Freunden vielfach verbreiteter Aberglaube. Gelegentlich kommt dieser Aberglaube in so primitiver Weise zum Ausdruck, daß man vorgeschlagen hat, die Geldmenge jedes Jahr um den errechneten Wachstumsprozentsatz zu erhöhen, dann werde das Wirtschaftswachstum schon nachfolgen. So einfach sind die Zusammenhänge zwischen Geldumlauf und Wirtschaftswachstum nun doch nicht. Vor allem hängt es von vielen anderen Umständen ab, wie weit die Erhöhung der Endnachfrage sich in einer realen Steigerung der Produktion oder nur in einer Preiserhöhung niederschlägt. Nur wenn das unzureichende Wachstum eindeutig auf einer zu geringen Gesamtnachfrage beruht, ist eine Nachfragesteigerung von der monetären Seite her indiziert.

WACHSTUMSRATE UND PRODUKTIVITÄT

Umgekehrt ist die monetäre Stabilität zwar eine der Voraussetzungen für ein störungsfreies und dauerhaftes Wachstum, aber sie schafft für sich allein noch nicht notwendig eine hohe Wachstumsrate. Zu einer hohen Wachstumsrate gehören vielmehr

— eine ausreichende Gesamtnachfrage,
— ein Klima monetärer Stabilität,
— eine ausreichende Kapitalversorgung,
— und ein hoher Grad technischen Fortschritts.

Eine positive Wachstumspolitik muß also die freiwillige Kapitalbildung fördern, ein dynamisches Unternehmertum und den Wettbewerb unterstützen, und schließlich die Produktivität der Wirtschaft durch Förderung der technischen Ausbildung und der Forschung, durch gesunde Abschreibungsgrundsätze und überhaupt durch ein gesundes Steuersystem verbessern.

Es liegt auf der Hand, daß die Gefahr einer Ueberforderung der Wirtschaft durch eine hohe Nachfrage um so geringer ist, je stärker man gleichzeitig die Produktivität dieser Wirtschaft erhöht. Der Wirtschaftsaufschwung der Jahre 1959/60 hat dies in Ländern wie den Niederlanden, Deutschland, Italien und Japan ganz deutlich unter Beweis gestellt: In allen diesen Ländern war der Preisauftrieb geringer als befürchtet, weil die Produktivität der Arbeit über Erwarten stark gesteigert werden konnte. Aber man hat daraus — neuerdings vor allem in England (so der englische Nationalökonom Sir Roy *Harrod*[7]) — den etwas kühnen Schluß gezogen, man könne die Inflation am ehesten bekämpfen, indem man das Wirtschaftswachstum verstärke, nicht drossele. Nun ist daran insofern etwas Richtiges, als es etwa gelingt, durch höheres Wirtschaftswachstum zusätzliche Reserven an Produktivität zu mobilisieren. Das Experiment kann aber auch sehr gefährlich

enden, wenn man glaubt, es genüge einfach ein bißchen zusätzliche monetäre Expansion, um damit den Beelzebub der Inflation auszutreiben.

WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND LOHNENTWICKLUNG

Ohne Zweifel erfordert Wachstum bei stabilen Preisen eine völlig neue Einstellung von Unternehmern und Gewerkschaften in der Lohn- und Preispolitik. Diejenigen, die nicht an die Vereinbarkeit von stetigem Wirtschaftswachstum und Preisstabilität glauben, stützen ihren Pessimismus in erster Linie auf die Tatsache, daß die Gewerkschaften dank ihrer Monopolmacht in den meisten Industrieländern in der Lage sind, schon vor Erreichung der Vollbeschäftigung die Löhne über den Zuwachs der Produktivität hinaus zu steigern; sie können tatsächlich auf mehrere Fälle, besonders in den Vereinigten Staaten, hinweisen, wo in wichtigen Wirtschaftszweigen, wie Kohle und Stahl, die Löhne sogar mitten in einer Schrumpfung von Absatz und Beschäftigung kräftig erhöht wurden; sie können darauf hinweisen, daß die Unternehmer in der Regel solchen Begehren nur geringen Widerstand entgegensetzen, da sie bei der heutigen Lage annehmen können, daß sie die erhöhten Kosten über kurz oder lang wieder in erhöhten Preisen hereinholen können. Diese pessimistischen Beobachtungen können an sich nicht bestritten werden. Aber sie sind nicht die ganze Wahrheit. Im großen gesehen sind — wie an einer Reihe von Situationen aus der jüngsten Vergangenheit gezeigt werden könnte — weder Unternehmer noch Gewerkschaften völlig unempfindlich gegenüber der Absatzlage und insbesondere gegenüber dem gesamten Wirtschaftsklima. So kommt eine neuere englische Untersuchung über die Lohnentwicklung in der Nachkriegszeit[8] zu dem Schluß, daß die Löhne in den Höhepunkten der Nachfrageentwicklung etwa zweimal so schnell anstiegen wie in den Tiefpunkten. Meistens konnten die Gewerkschaften ihre starke Macht nur deswegen so leicht in überhöhte Lohnsteigerungen umsetzen — und dasselbe gilt von der monopolistischen Preispolitik der großen Konzerne —, weil gleichzeitig in der Wirtschaft oder in Teilen der Wirtschaft eine Uebernachfrage bestand. Es ist die Kombination von Uebernachfrage und Monopolmacht, die die schleichende Inflation so sehr begünstigt hat. Bei beiden Punkten muß also angesetzt werden: bei der Beseitigung der Uebernachfrage und bei der Vermeidung einer Ausnutzung von Monopolmacht.

Für das letztere gibt es kein Patentrezept. Bloße Appelle an die Selbstdisziplin der Unternehmer und Gewerkschaften, wie sie in den letzten Jahren zum stehenden Arsenal der Wirtschaftspolitik aller größeren Länder gehörten, sind sicher keine voll befriedigende Antwort, und sie sind sogar widerspruchsvoll, wenn eine gleichzeitige monetäre Uebernachfrage die Selbstdisziplin in Widerspruch zu den ökonomischen Realitäten bringt. Aber auf der anderen Seite sollte die Macht einer aufgeklärten öffentlichen Meinung auch nicht unterschätzt werden. Wenn einmal allgemein eingesehen wird, daß die Preis- und Lohnpolitik der beiden großen Wirtschafts- und Sozialpartner einen so enormen Einfluß auf die Erreichung sowohl eines befriedigenden Wirtschaftswachstums als auch der Preisstabilität ausüben können, so wird der Druck dieser öffentlichen Meinung sicher immer stärker und wirkungsvoller werden. Ob man freilich auf die Dauer das öffentliche Interesse an der Lohn- und Preisbildung nur dem Druck einer mehr oder weniger aufgeklärten öffentlichen Meinung überlassen kann, ist nicht

sicher. Vor wenigen Wochen erst hat der neue Präsident der Vereinigten Staaten in seiner Wirtschaftsbotschaft angekündigt, daß die amerikanische Regierung versuchen wird, durch ein sogenanntes Advisory Committee on Labour-Management Policy (Beratungsausschuß für Fragen der Arbeiter- und Unternehmerpolitik) den öffentlichen Einfluß und den Druck einer aufgeklärten öffentlichen Meinung auf diese Gebiete besser als bisher zu sichern. Mir scheint, daß auf diesem so entscheidend wichtigen Gebiet in Zukunft nur die Wahl bleiben wird zwischen einer größeren freiwilligen Disziplin oder einer stärkeren direkten oder indirekten Einflußnahme der öffentlichen Behörden.

KOORDINIERUNG VON KREDIT- UND FISKALPOLITIK

Wird man aber den Gewerkschaften eine solche freiwillige und aufgeklärte Disziplin zumuten können, wenn die finanziellen Nutznießer davon weniger die Verbraucher, als vielleicht überwiegend die Unternehmer in Form von erhöhten Gewinnen sein würden? Es müssen also zweifellos einige korrespondierende Maßnahmen ergriffen werden, und zwar vor allem auf zwei Gebieten: Einmal muß für eine gerechte Besteuerung der Geschäftsgewinne gesorgt werden, zum anderen muß dafür gesorgt werden, daß durch einen starken, dynamischen Wettbewerb die Unternehmer nicht nur zur Preisstabiliät, sondern im gegebenen Fall auch zu Preissenkungen gezwungen werden. Abbau des Protektionismus nach außen und im Innern ist also das Pendant zu einer von den Gewerkschaften erwarteten Politik der Lohndisziplin.

Schließlich können die Voraussetzungen für hohes Wirtschaftswachstum bei stabilen Preisen auch durch eine bessere Koordinierung der Kreditpolitik einerseits, der Budget- und Fiskalpolitik andererseits verbessert werden. Auch hier gibt es freilich kein auf alle Situationen passendes Patentrezept. Es ist neuerdings große Mode geworden, vor allem in den Vereinigten Staaten, zu sagen, daß die Budget- und Fiskalpolitik straffer gehandhabt werden müsse, damit die Kredit- und Zinspolitik im Interesse eines hohen Wachstums möglichst locker gehalten werden kann. Ich kann mir aber Situationen vorstellen, wo es auch umgekehrt richtig sein kann. Hohes Wirtschaftswachstum ist, wie z. B. die Entwicklungen in Deutschland und Japan in den letzten zehn Jahren bewiesen haben, und wie auch der englische Radcliffe-Bericht[9] ausdrücklich anerkannt hat, mitunter auch bei relativ hohen Zinssätzen möglich. Immer aber muß ein enges Zusammenspiel zwischen Finanz- und Kreditpolitik gewährleistet sein, damit der Gesamteffekt aller Förderungs- und Bremsmaßnahmen sich in einer zwar ausreichenden, aber nicht übermäßigen Gesamtnachfrage niederschlägt.

INTERNATIONALE INTERDEPENDENZ

Schließlich hat das Problem des Wachstums bei stabilen Preisen auch einen bedeutsamen internationalen Aspekt, und zwar in zweierlei Richtung:

a) Für ein einzelnes Land ist es auch bei bester Wirtschaftspolitik kaum möglich, eine völlige Stabilität der Preise aufrechtzuerhalten, wenn in der übrigen Welt eine ständige Tendenz zu Preissteigerungen besteht.

b) Es ist für ein einzelnes Land aber auch kaum möglich, auf längere Sicht ein hohes Wachstum im Innern aufrechtzuerhalten, wenn infolge einer deflatorischen Schrumpfung des Welthandels die ausländische Nachfrage nach seinen Exporterzeugnissen zurückgeht und wenn auch auf sonstigen Wegen depressive Tendenzen von außen hereindringen.

Wir sitzen also hinsichtlich der Lösung des Problems „Wirtschaftswachstum bei stabilen Preisen" alle in einem Boot. Die kleineren Länder zumal, die selbst keinen ausschlaggebenden Einfluß auf die internationalen Preise und Warenbewegungen ausüben können, sind abhängig davon, mit welchem Erfolg die führenden Länder der Weltwirtschaft das Problem zu lösen verstehen. Das erklärt auch das brennende Interesse, mit dem in diesen Wochen und Monaten die ganze Welt die Absichten und Bemühungen der neuen amerikanischen Regierung verfolgt, auf der einen Seite das Wachstum der Wirtschaft zu stimulieren, auf der anderen Seite aber die Preis-Lohn-Spirale im Interesse der Dollarstabilität zu brechen.

Die gegenseitige internationale Abhängigkeit sowohl hinsichtlich des Wachstumstempos als auch hinsichtlich der Preisentwicklung läßt auch eine internationale Koordinierung auf diesem Gebiet besonders dringend erscheinen. Dabei kommt es weniger auf eine genaue Harmonisierung der einzelnen technischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern an, als vielmehr darauf, daß in den großen Linien, in der allgemeinen Wirtschaftsphilosophie, eine gegenseitige Abstimmung erfolgt. In einer Weltwirtschaft, die durch konvertible Währungen, einen dichten Warenhandel und starke Kapitalbewegungen aufs engste miteinander verbunden ist, ist es auf die Dauer nicht möglich, daß im einen Land die wirtschaftliche Expansion eine absolute Priorität vor den anderen Zielen, einschließlich der Geldstabilität, genießt, während im Nachbarland der Preisstabilität ein besonderer Vorrang eingeräumt wird. Hier gilt es zunächst, eine gewisse Annäherung zu erzielen, ehe man den Ehrgeiz entwickelt, einzelne technische Maßnahmen, z. B. auf dem Gebiet der Zins- oder Steuerpolitik, zu koordinieren oder gar zu harmonisieren. Die OEEC sowie die demnächst an ihre Stelle tretende OECD haben es als eine ihrer wichtigsten Aufgaben übernommen, eine ständige Koordinierung der wirtschaftspolitischen Grundsätze ihrer Mitgliedsstaaten herbeizuführen. Kein Zweifel, daß dies eine höchst zeitgemäße und bedeutende Aufgabe ist.

WACHSTUM UND PREISSTABILITÄT

Das wirtschaftliche Wachstum hat aus den Gründen, die ich darzustellen versuchte, heute eine besonders große Bedeutung. Aber es kann nicht einen absoluten Vorrang vor allen anderen wirtschaftspolitischen Zielen haben. Denn Wachstum um seiner selbst willen — oder auch wegen eines bloßen Wettrennens um höhere statistische Zahlen — wäre unsinnig. Wachstum ist nur dann von besonderer Bedeutung, wenn mit den erhöhten Produktionskräften wirklich wichtige wirtschaftliche, soziale und politische Aufgaben erfüllt werden sollen, und auch dann nur insoweit, als es tatsächlich gelingt, die Ergebnisse des wirtschaftlichen Wachstums für diese vordringlichen Aufgaben nutzbar zu machen. Uns interessiert also nicht das Wachstum per se als bloße statistische Größe, sondern

uns interessiert, was mehr produziert werden soll, wozu, für wen und zu welchen Kosten oder unter welchen Opfern. Das Problem der Qualität ist mindestens ebenso wichtig wie das der Quantität.

Die Stabilität des Geldwertes ist ebenfalls nicht nur ein Wert für sich, sondern dient auch anderen, teils wirtschaftlichen, teils sozialen oder politischen Zwecken. Vielfach wird die soziale und politische Bedeutung eines Klimas der monetären Stabilität unterschätzt. An monetärer Unordnung und Disziplinlosigkeit sind in der Vergangenheit schon große Reiche zugrunde gegangen. Man muß immer wieder an den Ausspruch *Lenins* erinnern: das Bürgertum könne man am ehesten dadurch zerstören, daß man die Währung aushöhlt.

Was das Verhältnis zwischen den beiden Zielen des Wirtschaftswachstums und der Preisstabilität anlangt, so darf man keineswegs die Schwierigkeit ihrer gleichzeitigen Verwirklichung unterschätzen. Aber es handelt sich dabei auch nicht — wie uns manche Pessimisten glauben machen möchten — um eine unmögliche Aufgabe. Die schleichende Inflation ist trotz aller in die heutige Wirtschaft eingebauten Inflationsfaktoren kein unabänderliches Schicksal. Die Institutionen und gesellschaftlichen Verhaltensweisen, die gegenwärtig die Lösung unseres Problems so sehr erschweren, sind von den Menschen selbst geschaffen. Aber selbstgeschaffene Hindernisse vermag der Mensch, wenn er die nötige Einsicht und den nötigen politischen Willen hat, auch wieder zu beseitigen.

Alle wollen heute hohes Wirtschaftswachstum. Alle wollen Stabilität des Geldwertes. Die Frage ist nur, ob alle auch den Willen haben, die Maßnahmen anzuwenden und sich der Disziplin zu unterwerfen, die erforderlich wäre, um die beiden so sehr angestrebten Ziele gleichzeitig zu erreichen.

Ich glaube, ich kann einen Beitrag über das Thema: Wie kann man Wirtschaftswachstum und Preisstabilität gleichzeitig erreichen? nicht besser schließen als durch Anführung jenes bekannten und inhaltsschweren Wortes: „Der Preis der Freiheit ist die Selbstdisziplin."

ANMERKUNGEN

[1] Vgl. „Employment, Growth and Price Levels", Report of the Joint Economic Committee, 87th Congress of the United States, 1st Session, Senate Committee Resolution 13, Washington 1960. Nachweis der einzelnen hearings in „Study Papers and Reports prepared under Study of Employment, Growth and Price Levels", S. 144 ff.

[2] John Maynard *Keynes,* „Treatise on Money", London 1930, dtsch.: „Vom Gelde", Leipzig 1932.

[3] Alwin H. *Hansen,* „Inflation and Growth", in „Stabile Preise in wachsender Wirtschaft — Das Inflationsproblem". Erich Schneider zum 60. Geburtstag, Tübingen 1960, S. 184.

[4] Vgl. „Employment, Growth and Price Levels", a. a. O.

[5] Vgl. den Wortlaut des Uebereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960, in EA 3/1961, S. D 93 ff.

[6] John Kenneth *Galbraith,* zit. nach „Nationalökonomen um Kennedy", in *Neue Zürcher Zeitung,* Nr. 35 vom 5. Februar 1961.

[7] Vgl. das jüngste Buch von Sir Roy *Harrod,* „Topical Comments", London 1961.

[8] Christopher *Dow,* „Entstehung und Verlauf von Geldentwertungen", in *Konjunkturpolitik.* Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 6. Jahrg., Heft 6, Berlin 1960, S. 339 ff.

Eine europäische Konsularkonvention?

Von Gerhard Rohnfelder

Auf Anregung einer Regierung eines Mitgliedstaates hat der Ministerrat des Europarates durch Entschließung vom 8. September 1959 einen Ausschuß von Regierungsexperten sämtlicher Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung eines Entwurfs einer europäischen Konsularkonvention einberufen. Der Ausschuß hat bereits zweimal in Straßburg unter dem Vorsitz von G. *Heuman* (Frankreich) getagt und ein vorläufiges Kapitel über konsularische Beziehungen ausgearbeitet. Er wird seine Arbeit im Mai 1961 fortsetzen.

Es soll hier nun untersucht werden, ob die beabsichtigte europäische Konsularkonvention nötig und möglich ist.

UNZUREICHENDES GEWOHNHEITSRECHT

Zwar wurde in Europa das erste Konsularabkommen (1769 zwischen Frankreich und Spanien) geschlossen, aber erstaunlicherweise bestehen heute zwischen den fünfzehn Mitgliedstaaten des Europarates nur insgesamt zwanzig zweiseitige Konsularverträge (von denen drei noch nicht in Kraft getreten sind)[1]. Ein kleiner Teil des Konsularrechts ist noch in vereinzelten Klauseln in anderen Verträgen geregelt[2]. Die konsularischen Beziehungen unter den europäischen Staaten regeln sich also hauptsächlich noch durch Völkergewohnheitsrecht.

Das Gewohnheitsrecht ist aber seiner Natur gemäß sehr allgemein und vage. Es läßt sich nur schwer feststellen und ist unpräzise. Gewohnheitsrecht ist ferner unsystematisch und lückenhaft. Es ist außerdem fast immer nur eine „norme minima". Zwei Beispiele sollen erleuchten, wie unzureichend das Gewohnheitsrecht auf dem Gebiet des Konsularwesens ist. Zwar genießen die Konsuln auch ohne ausdrückliche vertragliche Vereinbarung gewisse Privilegien und Befreiungen von zoll- und steuerrechtlichen Vorschriften. Aber das Gewohnheitsrecht stellt hier nur einen Minimumstandard dar und bringt Unsicherheit mit sich, da der genaue Umfang und die Modalitäten dieser Vorrechte und Exemtionen dem freien Ermessen des Empfangsstaates unterliegen. Auf dem Gebiete des Nachlaßwesens ist gewohnheitsrechtlich anerkannt, daß ein Konsul Maßnahmen zur Feststellung und Sicherung des Nachlasses seiner verstorbenen Landsleute ergreifen kann. Jedoch nur ein Konsularvertrag kann ihm die Vollmacht erteilen, die ihn auch vor den Behörden und Gerichten als Verwalter des Nachlasses legitimiert.

Die europäischen Staaten haben untereinander das dichteste Netz konsularischer Beziehungen, die so vielfältig und eng sind, daß das bloße Gewohnheitsrecht hemmend und unzureichend ist. Die praktische Notwendigkeit fordert es und die engen freundschaftlichen Beziehungen rechtfertigen es, daß die Rechte und

---

Gerhard *Rohnfelder*, Rechtsreferendar, vom 1. August bis zum 31. Oktober 1960 zur Ausbildung in der Rechtsabteilung des Europarats in Straßburg.

Befugnisse, die Immunitäten und Privilegien der Konsuln der Staaten des Europarates großzügiger, liberaler und präziser geregelt werden. Wollte man dies jedoch auf die traditionelle Weise durch zweiseitige Verträge tun, so müßten, da alle fünfzehn Mitgliedstaaten konsularische Beziehungen miteinander haben, noch 85 Verträge geschlossen werden; und wenn man die Schweiz, die als Beobachter an den Arbeiten des Sachverständigenausschusses teilnimmt, einberechnet, wären es sogar hundert.

Es ist also praktischer und arbeitssparender, diese Lücke durch eine einzige multilaterale Konvention zu schließen. Außerdem gibt es gerade im Konsularrecht Materien, die sich auf bilateraler Ebene gar nicht vernünftig regeln lassen und eine multilaterale Einheitlichkeit fordern, wie zum Beispiel die Fragen des Ranges und der verschiedenen Klassen von Konsuln. Die geplante Konvention dient also auch dem Ziel der Rechtsvereinheitlichung, einem Ziel, das allein für sich schon eine ausreichende Rechtfertigung ist. Um diesem Ziele aber besser zu dienen, müssen durch die Konvention dann auch die schon bestehenden zweiseitigen Verträge, die teilweise schon sehr alt sind, ersetzt werden.

EUROPÄISCHE ODER WELTKONVENTION?

Es wurden schon bisher mehrere Versuche einer Vereinheitlichung des Konsularrechts angestellt. Dies geschah zuerst auf privater Ebene durch Völkerrechtsgelehrte (beginnend 1868 durch J. G. *Bluntschli*)[3] und Völkerrechtsinstitute (zuerst 1888 durch das *Institut de Droit International*)[4]. Unter Staaten wurde erstmals 1911 zwischen fünf südamerikanischen Ländern in Caracas ein Konsularabkommen geschlossen[5]. Es folgte 1928 die bekannte Havanna-Konvention zwischen 21 amerikanischen Staaten[6]. Auch vom Völkerbund wurde 1926 ein Kodifikationsversuch unternommen, der aber nicht mehr weit gedieh[7]. Gegenwärtig haben jedoch die Vereinten Nationen ihre Völkerrechtskommission mit der Ausarbeitung einer internationalen Konsularkonvention beauftragt. Sie soll allen Mitgliedstaaten dieser Weltorganisation zur Annahme empfohlen werden[8].

Gegenüber diesem Versuch auf weltumspannender Ebene und im Hinblick auf die große Autorität der Völkerrechtskommission ist die Frage berechtigt, ob daneben eine europäische Konsularkonvention noch nötig und sinnvoll ist. Leistet der Europarat hier nicht unnütze Doppelarbeit?

Man weiß nicht, ob diese Arbeit der Vereinten Nationen zu einem Erfolg führt. Selbst wenn ein endgültiger gemeinsamer Entwurf zustande kommt und von der Vollversammlung den Mitgliedstaaten empfohlen wird, steht noch nicht fest, ob er von einer genügend großen Anzahl von Staaten ratifiziert werden wird. Außerdem soll diese Konvention der Vereinten Nationen nur eine Kodifikation des bestehenden Rechts, jedoch keine Fortentwicklung darstellen oder wenigstens nur im unvermeidlichen Maße[9]. Gegenüber einem solchen Minimumtext können und wollen die fünfzehn Staaten des Europarates untereinander eine viel liberalere und weitgehende Regelung treffen, denn sie haben untereinander viel engere Beziehungen, als sie zwischen verschiedenen der 99 Staaten der Weltorganisation bestehen. Die europäische Konsularkonvention wird daher großzügigere, eingehendere und präzisere Vorschriften enthalten, als sie in einer Konvention der Vereinten Nationen geschaffen werden können. (Aehnlich wurde ja auch zum

Beispiel auf dem Gebiete der Menschenrechte vom Europarat nicht unnütze Doppelarbeit geleistet, sondern es wurde in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 ein wirksames Instrument gegenüber der bloßen Deklaration der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 geschaffen.)

Und schließlich behandelt der Entwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen lediglich die „konsularischen Beziehungen" und die „Immunitäten und Privilegien" der Konsuln, während er keine ins einzelne gehende Regelung der „Aufgaben und Befugnisse" der Konsuln bringen wird. Dies ist verständlich, da die Aufgaben und Befugnisse, welche den Konsuln gewährt werden, einen teilweisen Verzicht des Empfangstaates auf gewisse Souveränitätsrechte bedeuten und sie daher in den einzelnen der vielen Staaten der Weltorganisation sehr unterschiedlich geregelt sind. Im Rahmen der UN können sie daher unmöglich einheitlich in exakter und gemeinsamer Form definiert werden. Aus diesem Grunde werden die vielfältigen Aufgaben der Konsuln im Entwurf der Völkerrechtskommission in einem einzigen Artikel (Artikel 4) sehr vage und generell zusammengefaßt. Demgegenüber besteht unter den Staaten des Europarates eine genügend große Gemeinsamkeit und Uebereinstimmung, ein starkes gegenseitiges Vertrauen, so daß man die Aufgaben und Befugnisse der Konsuln einheitlich, präzis, klar und ins einzelne gehend bestimmen kann. Gerade auf diesem Gebiet muß sich der europäische Geist beweisen. Hier wird der Schwerpunkt der europäischen Konvention liegen müssen.

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER AUFGABEN DER KONSULN

Um dies zu unterstreichen und die gegenwärtige Situation besser zu beleuchten, soll ein kurzer geschichtlicher Rückblick gegeben werden[10].

Die Konsuln stellen eine der ältesten völkerrechtlichen Institutionen dar. Schon in der Antike, als Kaufleute in fremde Länder mit anderen Sitten und anderem Recht zogen, wählten sie besondere Richter, welche die Streitigkeiten unter ihnen nach ihrem Heimatrecht zu schlichten hatten. Die erste Aufgabe der Konsuln, damals „prostates" oder „proxeni" bei den Griechen, „praetor peregrinus" bei den Römern, „telonarii" bei den Visigothen genannt, war also, im Ausland nach inländischem Recht (oder nach „ius gentium") zu richten.

Auch im Mittelalter, durch den Handel in Byzanz, dann durch die Kreuzzüge, später dem Aufblühen der italienischen Hafenstädte und der Hanse gefördert, waren die Konsuln noch Spezialrichter für Ausländer, nun „aldermen", „conservatores" oder auch immer mehr „consules" genannt. Daneben hatten sie die Aufgabe, den Handel zu fördern und allgemein für den Schutz der Schiffe und Kaufleute zu sorgen.

Im sechzehnten Jahrhundert jedoch wurden die Konsuln der Städte und Fürsten immer mehr zu Vertretern ihrer Regierungen und Herrscher. Sie bekamen diplomatische Funktionen. Außerdem festigte sich das Nationalbewußtsein und die Auffassung vom Wesen des Staates, so daß nun die Ausübung rechtsprechender Gewalt durch fremde Konsuln als unvereinbar mit der staatlichen Souveränität erachtet wurde. Es vollzog sich so ein radikaler Wandel in der Aufgabe der Konsuln in Europa. Nur in außereuropäischen Staaten behielten sie auf Grund

der Kapitulationen ihre rechtsprechenden Befugnisse noch bis ins neunzehnte und vereinzelt (in China) bis ins zwanzigste Jahrhundert.

Mit der Konvention von Pardo 1769 kam es in Europa zu einem Wiederaufleben der Konsuln. Sie hatten, jetzt immer mehr als Berufskonsuln, die Interessen der Kaufleute im Ausland zu vertreten, Handel und Schiffahrt zu fördern und die wirtschaftliche Entwicklung im Lande zu beobachten. Die industrielle Revolution brachte eine Ausweitung des europäischen Handels mit sich und als Folge ein starkes Anwachsen der Zahl der Konsuln.

Im zwanzigsten Jahrhundert trat nun wieder ein entscheidender Wandel in ihren Aufgaben ein. Die großen Konzerne und Industriebetriebe haben ihre eigenen Handelsvertretungen im Ausland. Die Interessen der Kaufleute werden zunehmend durch internationale Handelskammern und andere berufsgenossenschaftliche Vereinigungen im Ausland vertreten. Die großen Tageszeitungen und Wirtschaftsblätter berichten über die wirtschaftliche Entwicklung der fremden Länder. So haben die wirtschaftlichen Aufgaben der Konsuln an Bedeutung verloren. Die Konsuln vertreten aber weiterhin die Interessen ihres Landes und ihrer Landsleute. Jedoch nehmen heute Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Verwaltung einen überwiegenden Teil ihrer Zeit in Anspruch. Neue Aufgaben kamen durch die Entwicklung des Flugverkehrs und den sich ständig ausweitenden Tourismus hinzu. Daneben wird die Pflege und Förderung der kulturellen Beziehungen eine verantwortungsvolle Tätigkeit.

Vor dieser Situation steht nun das Expertenkomitee. Wie soll es die sich in Wandlung befindlichen Aufgaben der Konsuln regeln? Es muß sehr beweglich sein und der Entwicklung weiten Spielraum lassen. Der europäische Geist wird darin zum Ausdruck kommen, daß die Staaten den Konsuln größere Befugnisse einräumen und ihre Aufgaben vermehren und so selbst auf einen Teil ihrer Souveränitätsrechte verzichten werden. Man wird zum Beispiel einfachere Verfahren und weitere Befugnisse für die standesamtlichen Geschäfte, für Zeugenvernehmungen, Beweisaufnahmen, Legalisierungen, notarielle Geschäfte, bei Nachlaßsicherungen, Vormundschaftsachen, im Zollverfahren, bei Schiffshypotheken, Schiedsverfahren usw. vereinbaren können.

Also Vermehrung der Aufgaben und Befugnisse! Man könnte jedoch im Ueberschwang europäischer Begeisterung fragen, ob der Fortschritt nicht gerade im Gegenteil bestehe, in einer Verminderung der Aufgaben. Die ideale Lösung wäre doch, die Konsuln überhaupt wieder abzuschaffen und ihre Aufgaben den staatlichen Behörden des Empfangstaates zu übertragen. Es wurde dargestellt, daß die Konsuln aufkamen, weil man das fremde Recht nicht kannte, weil man fremden Rechtseinrichtungen mißtraute, weil man die Wahrung der Rechte der eigenen Staatsangehörigen nicht fremden Behörden anvertrauen wollte. Alle diese Gründe sind heute unter den Staaten des Europarates nicht mehr gültig. Durch breiteres Studium fremder Rechte, durch Förderung der Rechtsvergleichung, Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung könnten die staatlichen Behörden befähigt werden, die rechtlichen und verwaltungsmäßigen Aufgaben der Konsuln zu übernehmen. Visa und Pässe sind schon fast völlig abgeschafft. Die verbleibenden Funktionen der Konsuln könnte den diplomatischen Vertretungen übertragen werden.

Leider bestehen jedoch noch zu große Unterschiede in den Rechtssystemen und bürokratischen Verfahrensweisen. Die Schwierigkeiten sind noch zu groß, und so

liegt diese ideale Lösung außerhalb der Möglichkeiten des Europarates. Dazu muß man schon auf die Vereinigten Staaten von Europa oder eine andere Form einer europäischen Föderation warten. Zunächst jedenfalls liegt der Fortschritt auf diesem Gebiet in einer Vermehrung der Aufgaben und Befugnisse der Konsuln.

PROBLEM DER MEISTBEGÜNSTIGUNGSKLAUSEL

Aber welche Ausgestaltung die Konvention im einzelnen finden wird, hängt wesentlich von einem anderen Problem ab. Man mag voll guten Willens sein und größtes Vertrauen haben, die beste Absicht, eine wirkliche europäische, großzügige, liberale und fortschrittliche Konsularkonvention zu schaffen — zuerst muß man ein rechtliches Hindernis überwinden. Es handelt sich um die Frage, ob man vermeiden kann, daß die Meistbegünstigungsklausel auf die neue Konvention anwendbar wird. Dieses Problem sei zum Schluß noch dargestellt.

Manche der Mitgliedstaaten haben in Konsularverträgen mit dritten Staaten Meistbegünstigungsklauseln, nach denen sie den Konsuln dieser begünstigten Staaten die gleichen Rechte und Vorteile gewähren müssen, die sie auf diesem Gebiete irgendeinem anderen Staate gewähren. Daher ist nun zu befürchten, daß diese dritten Staaten in den Genuß der gleichen Vorrechte und Begünstigungen kommen, welche sich die Staaten des Europarates lediglich gegenseitig auf Grund ihrer engen Zusammengehörigkeit, ihrer besonderen Bindungen und ihres gegenseitigen Vertrauens gewähren wollen, die sie aber keinem Nichtmitgliedstaat zuerkennen können.

Dasselbe Problem ist schon bei der europäischen Niederlassungskonvention vom 13. Dezember 1955 aufgetaucht. Man hat es dadurch zu lösen gesucht, daß man eine „clause fermée" geschaffen hat. Im Gegensatz zu anderen Konventionen des Europarates hat man diese nämlich nur für die Mitgliedstaaten offengehalten und nicht wie sonst üblich bestimmt, daß das Ministerkomitee auch andere Staaten einladen kann beizutreten. Dieser „caractère absolument fermée" könnte jedoch gerade die gegenteilige Wirkung haben und f ü r das Wirken der Meistbegünstigungsklausel sprechen. Deren Sinn ist es ja, Diskriminierung zu verhindern. Sie soll einem Staat, der einem zweiseitigen Vertrage (wegen dessen Zweiseitigkeit) nicht beitreten kann, dennoch dessen Vorteile bringen. Handelt es sich nun um einen mehrseitigen Vertrag, dem er wegen der „clause fermée" nicht beitreten kann, so wirkt eben wieder die Meistbegünstigungsklausel.

Man hat deshalb vorgeschlagen, das Problem im Gegenteil durch offene Verträge zu lösen. Dadurch könne man einen Staat zwingen, wenn er die Vorteile eines mehrseitigen Vertrages für sich beanspruchen will, diesem Vertrage beizutreten und so auch dessen Pflichten zu übernehmen[11]. Diese Lösung ist aber hier nicht gangbar, da die europäischen Staaten ja eine europäische Konvention schaffen wollen, in der sie nur die speziellen Gegebenheiten in ihren Ländern berücksichtigen wollen, und da sie die Vorteile und Zugeständnisse, die sie sich gegenseitig auf Grund ihrer engen Bindung im Europarat gewähren wollen, eben nicht jedem anderen Staate zubilligen können.

Man hat das Problem in der Niederlassungskonvention durch eine weitere Vorkehrung zu lösen versucht, indem man in die Präambel einen Absatz aufgenommen hat, der den regionalen Charakter der Konvention betont und die

besonderen einmaligen Bedingungen, die zu ihrem Abschluß geführt haben. Dort heißt es: „Die unterzeichnenden Regierungen, Mitglieder des Europarates ... bekräftigen, daß die Rechte und Vorteile, die sie gegenseitig ihren Staatsangehörigen bewilligen, allein wegen der engen Bindungen gewährt wurden, welche die Mitglieder des Europarates nach ihrer Satzung eint. Sie stellen fest, daß die Bestimmungen der Konvention sich eng in den Rahmen des Europarats einfügen." Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die Mitgliedschaft beim Europarat unerläßliche Voraussetzung ist für die Gewährung der Rechte und Vorteile der Konvention, daß sie nur im regional eng begrenzten, nicht ausweitbaren Kreis von Staaten auf Grund der ganz besonderen Bedingungen, welche unter ihnen herrschen, bewilligt wurden. Ohne diese Bedingungen können sie nicht bestehen und daher können andere Staaten nicht die Meistbegünstigung verlangen.

Ferner ist in der Konvention über Niederlassungen Bezug genommen worden auf Einrichtungen („Ständiger Ausschuß") und andere Konventionen des Europarates („Streiterledigungskonvention"), so daß auch hier die Anwendung auf einen Nichtmitgliedstaat ausgeschlossen erscheint, weil dieser sicherlich nicht auf Grund der Meistbegünstigungsklausel auch noch automatisch an diesen Einrichtungen und Konventionen teilnehmen kann.

Die Konsularkonvention behandelt jedoch eine klassische Materie des Völkerrechts, und es lassen hier regionale Besonderheiten nicht so leicht wie bei anderen, ausgefalleneren Gebieten eine Sonderbehandlung begründen, die nicht diskriminierend wirkt. Bei der Lösung dieses Problems kommt es jedoch nicht nur auf die Konstruktion der Konvention an, sondern entscheidend ist der Wortlaut der einzelnen Meistbegünstigungsklauseln.

Falls nicht eine Lösung auf der Ebene eines strikt regionalen, aber formell offenen Vertrages gefunden werden kann, bei der die Beitrittsbedingungen so gestaltet werden, daß sie praktisch von keinem Nichtmitgliedstaat erfüllt werden können, bleibt der Ausweg über Vorbehalte (die nicht zu Unrecht die „Pest des Völkerrechts" genannt wurden). Die Staaten, welche via Meistbegünstigungsklausel gewisse Vorteile der Konvention auch dritten Staaten gewähren müßten, wären gezwungen, die Anwendung der Konvention insoweit auf ihren Bereich ganz auszuschließen. Es bringt diese Konstruktion aber nur scheinbar eine Lösung, denn es werden damit die Vorteile der Vereinheitlichung durch die Konvention teilweise wieder zunichte gemacht.

Als letzte und gewagteste Lösung bleibt die Möglichkeit, daß die Mitgliedstaaten einfach — ausdrücklich oder stillschweigend — erklären, daß die Meistbegünstigungsklausel auf diese Konvention aus den angeführten und billigen Gründen nicht anwendbar sei. Solange zwischen den Staaten, unter denen über die Anwendbarkeit Meinungsverschiedenheiten auftauchen können, eine obligatorische Gerichtsbarkeit nicht anerkannt wurde, kann diese Frage ja nicht vor ein internationales Gericht gebracht werden. So bleibt es bei der gewünschten Nichtanwendung der Meistbegünstigungsklausel! Aber für einen Juristen ist diese Lösung die bedauerlichste, auch wenn sie der völkerrechtlichen Wirklichkeit entspricht.

Welche Lösung nun gefunden werden wird, bleibt abzuwarten. Eine Konvention ist ja nicht allein das Werk von Experten. Der politische Wille der Regierungen steht über den Bedenken der Sachverständigen. Letztlich muß dieser ehrliche

Wille zur Zusammenarbeit und immer engeren Verbindung der Staaten des Europarates, wie er in seiner Satzung niedergelegt ist, die beste dem europäischen Geiste entsprechende Lösung und Konvention erreichen lassen.

ANMERKUNGEN

[1]) Es handelt sich um folgende Konsularverträge: Italien—Niederlande vom 3. 8. 1875, Frankreich—Griechenland vom 7. 1. 1876, Belgien—Italien vom 22. 7. 1878, Griechenland—Italien vom 27. 11. 1880, Belgien—Griechenland vom 25. 5. 1895, Belgien—Dänemark vom 26. 8. 1909, Belgien—Island vom 26. 8. 1909, Deutschland—Türkei vom 28. 5. 1929, Italien—Türkei vom 9. 9. 1929, Norwegen—England vom 22. 2. 1951, England—Frankreich vom 31. 12. 1951, England—Schweden vom 14. 3. 1952, England—Griechenland vom 17. 4. 1953, England—Italien vom 1. 6. 1954, Frankreich—Italien vom 12. 1. 1955, Frankreich—Schweden vom 5. 3. 1955; Belgien—England, Oesterreich—England und Dänemark—England sind noch nicht in Kraft getreten.

[2]) Es sind in 25 Verträgen, seien es Handelsverträge, Schiffahrtsverträge, Zollabkommen oder andere, Klauseln aufgenommen, die einzelne Regeln des Konsularrechts enthalten. Viele der Verträge sind aber aus dem 19. Jahrhundert, und alle sind natürlich ergänzungsbedürftig.

[3]) J. G. *Bluntschli*, „Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt". 1868. — D. D. *Field*, „Outlines of an International Code". 1872. — P. *Fiore*, „Il Diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica". 1889—1890.

[4]) Institut de droit international, Session von Venedig 1896, *Annuaire* 1928, S. 1075 ff. — American Institut of International Law, 1925. — International Law Association, Wien 1926, *Report* 1926, S. 433 ff. — Harvard Law School in *American Journal of International Law*, Supplement, Band 26, 1932.

[5]) Englisch abgedruckt in „British and Foreign State Papers" Band 107, S. 601.

[6]) Englischer Text in *American Journal of International Law*, Supplement, Band 26, 1932, S. 378.

[7]) League of Nations documents C. 96. M. 47. 1926 V.

[8]) Die Völkerrechtskommission hat in ihrer 1. Sitzung 1949 diese Frage auf ihre Tagesordnung gesetzt (Documents officiels de l'Assemblée générale, 4e session, Supplément No 10 -A/925- par. 16-20). Jaroslav *Zourek* hat als besonderer Berichterstatter bei der 9. Sitzung 1957 der Kommission einen Bericht erstattet (A/CN.4/108) mit einem ersten Entwurf, den die Kommission in ihrer 10. und 11. Sitzung zu ihrem vorläufigen Entwurf umarbeitete (A/3859) und den Regierungen zur Stellungnahme übersandte. Unter Berücksichtigung der Antworten der Regierungen hat die Kommission auf ihrer 14. und 15. Sitzung 1959 und 1960 (A/4169 und A/CN.4/132) ihren Entwurf nochmals geändert und ihn nun erneut an die Regierungen geleitet.

[9]) Doc. off., Ass. Gén. A/CN.4/132 Seite 8 no 23.

[10]) Vgl. hierzu: Harvard Law School a. a. O. S. 190—449 „The Legal Position and Functions of Consuls", Reporter Quincy *Wright*. — F. J. *Berber*, „Lehrbuch des Völkerrechts" Bd. 1, 1960, S. 290 f. — J. *Zourek* „Report to the International Law Commission on Consular Intercourse and Immunities" A/CN.4/108, 1957.

[11]) Vgl. zu diesem Problem: N. *Ito* „La clause de la Nation la plus favorisée". Paris 1930. S. 414 ff.

Die Konventionen und Abkommen des Europarats

1. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4. November 1950)
2. Konvention über Individualbeschwerden (4. November 1950)
3. Konvention über die Zuständigkeit des Gerichtshofes (4. November 1950)
4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskommission (20. März 1952)
5. Zwei vorläufige europäische Abkommen über soziale Sicherheit nebst Zusatzprotokollen (11. Dezember 1953)
6. Europäisches Fürsorgeabkommen nebst Zusatzprotokoll (11. Dezember 1953)
7. Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (11. Dezember 1953)
8. Europäische Konvention zur Regelung der Antragsformalitäten bei Patentanmeldungen (11. Dezember 1953)

9. Konvention für die internationale Klassifizierung von Patentanmeldungen (19. Dezember 1954)
10. Europäische Kulturkonvention (19. Dezember 1954)
11. Europäische Niederlassungsordnung (13. Dezember 1955)
12. Abkommen über den Austausch von Kriegsversehrten zwischen den Mitgliedsländern des Europarates zur Heilbehandlung (13. Dezember 1955)
13. Europäische Konvention über die Anerkennung von Auslandssemestern (15. Dezember 1956)
14. Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten (29. April 1957)
15. Auslieferungsordnung (13. Dezember 1957)
16. Europäisches Abkommen über den grenzüberschreitenden Personenverkehr zwischen den Mitgliedsländern des Europarats (13. Dezember 1957)
17. Abkommen über den Austausch von Heilmitteln menschlichen Ursprungs (15. Dezember 1958)
18. Uebereinkommen über den Austausch von Fernsehfilmen (15. Dezember 1958)
19. Europäische Konvention über obligatorische Haftpflichtversicherung von Kraftfahrzeugen (20. April 1959)
20. Europäische Konvention für gerichtliche Gegenseitigkeitshilfe in Strafsachen (20. April 1959)
21. Europäisches Abkommen über die Abschaffung des Sichtvermerkzwanges für Flüchtlinge (20. April 1959)
22. Europäische Konvention über die Anerkennung von akademischen Graden von Universitäten (14. Dezember 1959)
23. Abkommen über die vorübergehende zollfreie Einfuhr von mediko-chemischem Gerät für Krankenhäuser zu diagnostischen Zwecken und als kostenlose Leihgabe (28. April 1960)
24. Uebereinkommen betreffend den Schutz von Fernsehsendungen (22. Juni 1960)

Stand der Ratifikationen (○ unterzeichnet ● ratifiziert)

Belgien	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	○	●	○	○	○	●	●	○	○	○	●	○	●	○
Bundesrepublik	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	●	○		○	○	○		○	○
Dänemark	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	○			○		○	●		○	○
Frankreich	○	○	○	○	●	●	●	○	●	●	○	●	●	○	○	●	●	●	○		●	○	●	●
Griechenland	●	○	○	●	○	●	●	●	○	○	○	●	○	○	○	●	○	●	○	○		○	○	○
Großbritannien	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●				○				○	●	○
Irland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	○			●						●	○
Island	●	●	●	●	○	○	●	○		●	○	○	○	○								○		
Italien	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	○	○	○	○		○	○	○
Luxemburg	●	●	●	●	●	●	●	●		●	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Niederlande	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●		○	○				●	○		
Norwegen	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	○	○		●	○	●	
Oesterreich	●	●	●	●			●			●	○	●	●	●	○	●	○		○	○		●		
Schweden	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●		●	○	○	○	●		○	○
Türkei	●	○	○	●	○	○	●	●	●	●	○	●	○	○	●		○	○		○		○		○
Nr. des Abk.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24

Die Weiterentwicklung der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft

Von René Servoise

DAS VERHALTEN DER KOLONIALMÄCHTE GEGENÜBER DER EMANZIPATION IN AFRIKA

Nach den beiden Weltkriegen gelangte jeweils ein politischer Leitgedanke zum Durchbruch, der sich auch im weltweiten Rahmen durchzusetzen schien. Nach 1918 war es die Idee der Demokratie, die von den Seemächten vertreten und nach dem Zusammenbruch der monarchischen Mittelmächte gemäß dem angelsächsischen Beispiel durchgesetzt wurde. Zehn Jahre nach diesem Sieg der Demokratie in der Welt hatten die Diktaturen ihre Nachfolgeschaft angetreten. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges traten die Unabhängigkeitsbewegungen der Kolonialvölker ihren Siegeszug in der Welt an. Die im 19. Jahrhundert in Amerika eingeleitete Entwicklung gewann jetzt in schnellem Rhythmus erst den Mittleren Osten, Asien und dann Afrika. Die nahöstlichen Mandatsgebiete, Indonesien, Vietnam, Laos, Kambodscha, Indien, Birma, der Malaiische Bund, Ceylon und Pakistan wurden souveräne Staaten. Die von diesen Ländern übernommenen demokratischen Einrichtungen waren jedoch, von einigen Ausnahmen abgesehen, nicht von Dauer; die neugewonnene Unabhängigkeit der Völker brachte dem einzelnen nicht immer die Freiheit.

Während sich dieser Emanzipierungsprozeß in Asien auf mehrere Jahre erstreckte, hat sich die Entwicklung in Afrika förmlich überschlagen. Im Jahre 1960 traten immer neue afrikanische Staaten auf die politische Weltbühne und veränderten grundlegend das Kräfteverhältnis innerhalb der Vereinten Nationen. Von heute auf morgen wurde der afrikanische Block zum zahlenmäßig bedeutendsten Faktor der UN und überflügelte damit die lateinamerikanische Staatengruppe. Dieser „Block" ist jedoch alles andere als homogen, ihm gehört die Föderation Nigeria mit ihren 35 Millionen Einwohnern genauso an wie die Republik Gabun mit nur 400 000 Einwohnern.

Wenn die „Uebertragung der Hoheitsrechte" der Kolonialmächte auf die bisher ihrer Obhut anvertrauten Völker auch notwendig und unausweichlich war, und sich dieser Prozeß, wie in Britisch- und Französisch-Westafrika, vollzog, ehe es zu spät war, so geschah dies doch in anderen Fällen, besonders im ehemals belgischen Kongo, zu früh und ohne Berücksichtigung der Situation und des Entwicklungsstandes des Landes und seiner wirtschaftlichen und politischen Lebens-

---

René *Servoise*, geb. 1917 in Hanoi (Vietnam), war bis Anfang 1957 stellv. Kabinettsdirektor des Ministers für Algerien, General *Catroux*. Danach Tätigkeit als Sachverständiger des Französischen Planungs- und Modernisierungsamtes und gegenwärtig technischer Berater der Gemeinsamen Organisation für die Sahara-Gebiete. Mitglied des Centre d'Études de Politique Étrangère, Paris.

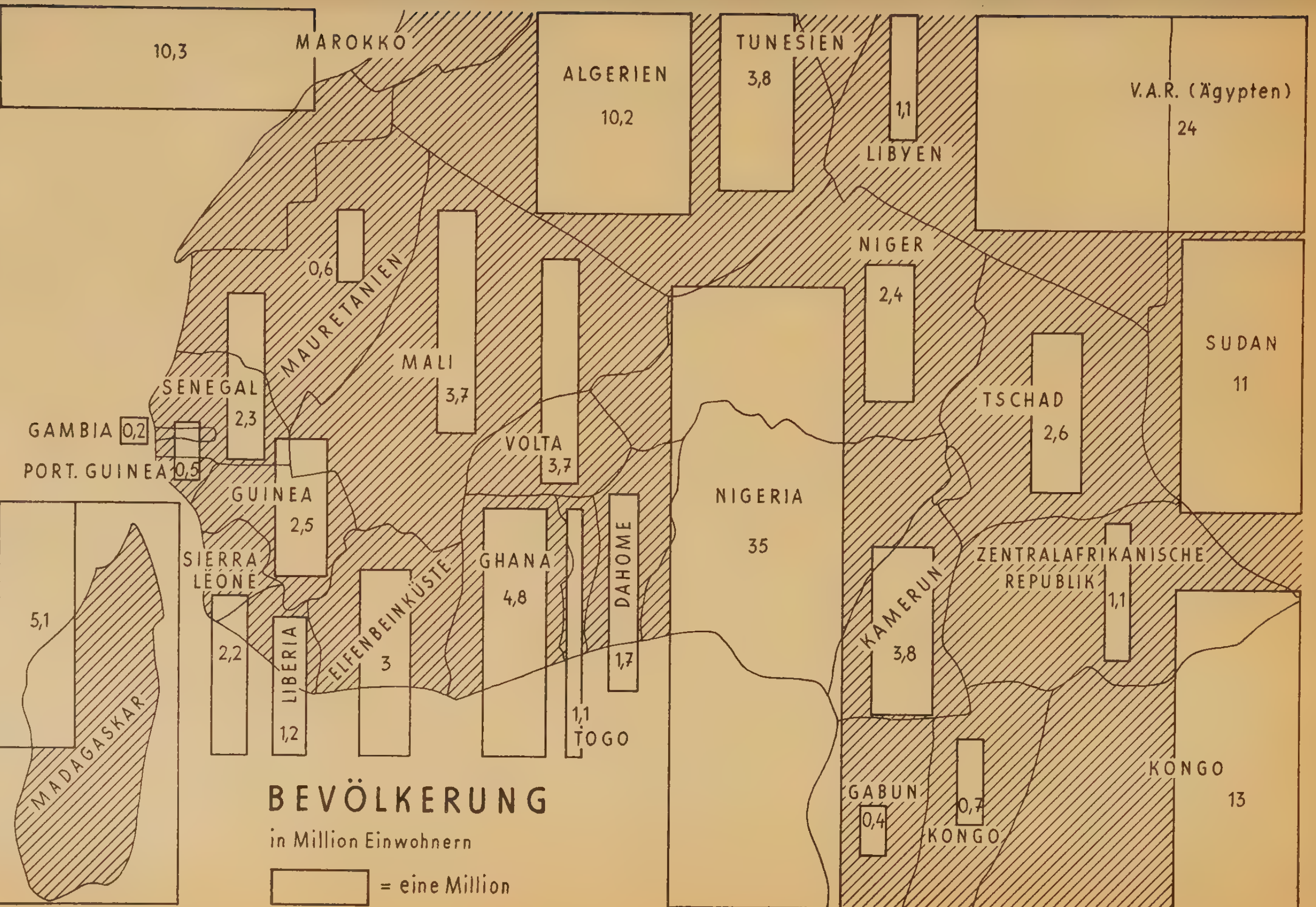
fähigkeit. Die westlichen Seemächte, die ihre Kolonialreiche aus den Trümmern des Zweiten Weltkrieges herüberretten konnten, also Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Belgien und Portugal, sahen sich jetzt der gewaltigen Flutwelle der Emanzipation, des Nationalismus und der Freiheit gegenüber, die vom Westen in die Welt hinausgegangen war und die jetzt mit doppelter Gewalt auf ihn zurückschlug. Nachdem diese Welle Asien überschwemmt hatte, erfaßte sie nun auch den Schwarzen Kontinent. Wie haben sich die Kolonialmächte angesichts dieser Situation, die wohl von keiner von ihnen in ihrer ganzen Tragweite erkannt worden ist, verhalten? Die Reaktionen waren verschieden je nach nationalem Temperament und den besonderen Gegebenheiten (insbesondere hinsichtlich des Bestehens oder Nichtbestehens von weißen Bevölkerungskolonien), doch hat sich die Mehrheit der Kolonialmächte bemüht, ihre Besitzungen in ein Commonwealth oder eine „Communauté" umzuwandeln und die bisher durch den Machtfaktor bestimmten Beziehungen durch ein Verhältnis freier und freiwilliger Zusammenarbeit zu ersetzen. Dieses Unterfangen der „Entkolonisierung" haben sie mit durchaus unterschiedlichem Glück und Erfolg begonnen und teilweise auch zu Ende geführt.

Die Lösungsversuche der Niederlande, Belgiens und Portugals

Die Niederlande befanden sich von Anfang an in der vorteilhaften Lage, einmal auf dem Wege über die Krone eine Form der Assoziierung zu erreichen und sodann infolge des bestehenden Kräfteverhältnisses (Niederlande: 11 Millionen Einwohner auf 32 000 qkm; Indonesien: 84 Millionen Einwohner auf 1,5 Millionen qkm) der neuen Republik Indonesien die Furcht vor dem „Imperialismus" zu nehmen und sie vielmehr zur Zusammenarbeit mit einem kleinen, industriell sehr entwickelten europäischen Land veranlassen zu können. Man weiß, wie dieser Versuch in den ersten Nachkriegsjahren fehlgeschlagen ist; und auch heute noch vergiftet der Streit um „Irian" die Beziehungen zwischen beiden Ländern.

Belgien verfügte über eine ähnlich günstige Ausgangsstellung: eine mögliche lockere Bindung über die Krone und ein Kräfteverhältnis zugunsten des Kongo (Belgien: 9 Millionen Einwohner auf 31 000 qkm; Kongo: 13 Millionen Einwohner auf 2,34 Millionen qkm). Die Belgier bauten zwar eine solide Kolonialverwaltung auf, erlebten aber ein völliges Fiasko, und es ist müßig, darüber zu spekulieren, ob sie nun die Unabhängigkeit zu früh gewährt oder mit der Ausbildung eingeborener Führungskräfte zu spät begonnen haben.

Die portugiesischen Besitzungen in Afrika waren bisher auf Grund ihrer geographischen Lage (im Norden durch Belgisch-Kongo, im Osten und Süden von britischen Gebieten und der Südafrikanischen Union benachbart) vor der Ausbreitung der Emanzipationsideen geschützt. Es bleibt abzuwarten, ob sich, nachdem diese Abschirmung mit der Unabhängigkeit des Kongo im Juni 1960 durchbrochen wurde, in den portugiesischen Kolonien nicht dieselbe Tragikomödie wiederholt wie im Kongo. Das Größenverhältnis Mutterland—Kolonien (Portugal: 9 Millionen Einwohner auf 92 000 qkm; Angola: 4,5 Millionen Einwohner auf 1,3 Millionen qkm; Mosambik: 6 Millionen Einwohner auf 771 000 qkm) erlaubt theoretisch ein fruchtbares Zusammenwirken beider Teile, das jedoch nicht länger auf der gewaltsamen Abhängigkeit der Kolonialvölker beruhen kann.


MAROKKO
10,3
ALGERIEN
10,2
TUNESIEN
3,8
LIBYEN
1,1
V.A.R. (Ägypten)
24
MAURETANIEN
0,6
MALI
3,7
NIGER
2,4
SUDAN
11
SENEGAL
2,3
GAMBIA
0,2
PORT. GUINEA
0,5
GUINEA
2,5
VOLTA
3,7
NIGERIA
35
TSCHAD
2,6
SIERRA LEONE
2,2
LIBERIA
1,2
ELFENBEINKÜSTE
3
GHANA
4,8
TOGO
1,1
DAHOME
1,7
KAMERUN
3,8
ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK
1,1
GABUN
0,4
KONGO
0,7
KONGO
13
MADAGASKAR
5,1
BEVÖLKERUNG
in Million Einwohnern
= eine Million

Die britische Lösung

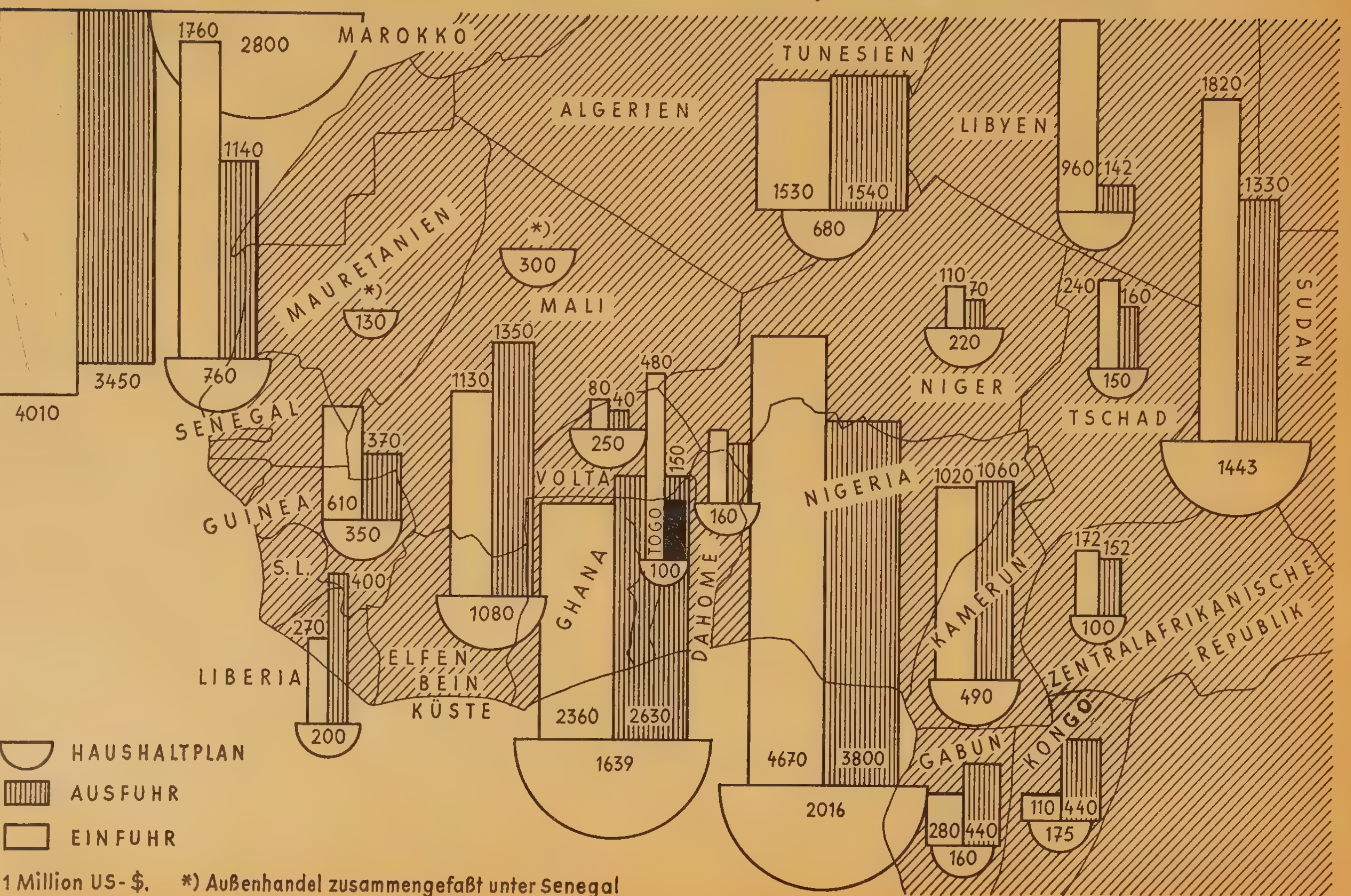
Die Situation Großbritanniens war von der der anderen Kolonialmächte völlig verschieden. Während Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien usw. im 19. Jahrhundert Kolonien schufen in Regionen, deren Klima keine stärkere Besiedlung durch Weiße zuließ, konstituierte Großbritannien um die Jahrhundertwende im Rahmen des Commonwealth die von den europäischen Nachfahren besiedelten Kolonien als unabhängige Länder zu Dominions.

Die Emanzipationswelle nach dem Zweiten Weltkrieg fand dieses System vor, dem sich die ehemaligen britischen Kolonien in Asien und Afrika ohne Zögern anschließen konnten, denn das Beispiel Südafrikas und Australiens zeigte, daß sie hier ihre Souveränität voll bewahrten: die weißen Dominions stellten so gewissermaßen die Garantie dar für die Neuankömmlinge. Die Staaten dieser zweiten Commonwealth-Generation wurden einer nach dem anderen unabhängig und Mitglieder der Gemeinschaft: Indien und Pakistan 1947, Ceylon 1948, Malaya und Ghana 1957, Nigeria 1960, Zypern und Sierra Leone 1961. Ein weiteres Merkmal dieser Entwicklung war dadurch gegeben, daß Großbritannien den Ablauf dieses Emanzipationsprozesses verhältnismäßig genau regeln konnte. Der Unabhängigkeit ging in einer Uebergangsperiode, die sich in schwierigen Fällen wie dem der Föderation von Nigeria auf zehn Jahre erstreckte, der Aufbau der Selbstverwaltung voraus. In all den asiatischen und afrikanischen Ländern, in denen sich infolge des Nebeneinanderlebens von weißen Siedlern und Eingeborenen keine ernsten Probleme stellten, führte Großbritannien diese doppelte Operation — Uebertragung der Souveränitätsrechte einerseits und Aufnahme in den Commonwealth-Verband andererseits — erfolgreich zu Ende.

Der Mittelweg Frankreichs

Der Weg Frankreichs liegt etwa auf der Mitte zwischen dem Fehlschlag der Niederlande und Belgiens und dem Erfolg Großbritanniens. Während Frankreich in Indochina einen langen Krieg führte und schließlich doch die Unabhängigkeit von Vietnam, Laos und Kambodscha zugestehen mußte und während es in Nordafrika Tunesien und Marokko die Selbständigkeit gab, in Algerien jedoch in eine Konfliktsituation geriet, vollzog sich der Uebergang im Schwarzen Afrika und in Madagaskar friedlich und in Etappen der Selbstverwaltung. Bevor hier jedoch die französische Antwort auf die mit dem Erwachen der farbigen Völker aufgeworfenen Probleme im einzelnen dargestellt werden soll, muß auf zwei Gesichtspunkte eingegangen werden, welche es erlauben, diese politische Emanzipierungsbewegung in ihrer Tragweite zu erfassen.

Die immense Bewegung der politischen Befreiung und der kulturellen Auflehnung dieser Völker gegen die Herrschaft des Westens wird durch zwei Faktoren bestimmt: einmal die wirtschaftliche Lage dieser Völker und ihr Streben nach besseren Lebensbedingungen, und sodann die Existenz des chinesisch-sowjetischen Blocks. Beide Faktoren genügen, um der gegenwärtigen Entwicklung jede Aehnlichkeit mit der Emanzipationsbewegung der Kolonien Lateinamerikas im 19. Jahrhundert zu nehmen.


Außenhandel und Staatshaushalte der französisch sprechenden Staaten Afrikas
MAROKKO 4010 3450 2800
ALGERIEN
TUNESIEN 1530 1540 680
LIBYEN 960 142
SUDAN 1820 1330 1443
TSCHAD 240 160 150
NIGER 110 70 220
MALI *) 300
MAURETANIEN *) 130
SENEGAL 1760 1140 760
GUINEA 610 370 350
S. L. 270 400
LIBERIA 200
ELFENBEIN KÜSTE 1130 1350 1080
VOLTA 80 40 250
GHANA 2360 2630 1639
TOGO 480 100
DAHOME 150 160
NIGERIA 4670 3800 2016
KAMERUN 1020 1060 490
ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK 172 152 100
KONGO 110 440 175
GABUN 280 440 160
HAUSHALTPLAN
AUSFUHR
EINFUHR
1 Million US-$.
*) Außenhandel zusammengefaßt unter Senegal

BESTIMMENDE FAKTOREN DER EMANZIPATIONSBEWEGUNG

Die politische und die wirtschaftliche Unabhängigkeit

Die Führer der überseeischen Völker stellen heute zwei Hauptforderungen: politische Selbständigkeit und wirtschaftlichen Wohlstand. Ihr Streben richtet sich also nicht nur auf die Gleichberechtigung, die völkerrechtlich in ihrer internationalen Stellung zum Ausdruck kommt (dokumentiert durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen mit dem gleichen Stimmrecht wie die großen Weltmächte), sondern auch auf die Angleichung ihres Lebensstandards an den der westlichen Völker.

In dieser doppelten Forderung ist indessen ein Gegensatz enthalten, denn politische Unabhängigkeit und wirtschaftliche Entwicklung gehen nicht unbedingt Hand in Hand. Wer die Wirtschaftsexpansion will, muß bereit sein, mit den Partnern, die er zur Erreichung dieses Zieles benötigt, eine Vielzahl von Bindungen und einen wechselseitigen Austausch einzugehen. Robinson Crusoe war unabhängig; ein zurückgebliebener Volksstamm ohne Verbindung mit der Außenwelt und ohne Rechtssystem ist unabhängig, denn er beruht auf der reinen „Subsistenz-Wirtschaft" und kennt keine „Marktwirtschaft". Ein Land kann voll unabhängig sein, wenn es im Zustand der Unterentwicklung verharren will, nicht aber, wenn es diesen Zustand überwinden will; denn die Uebergangsperiode bedeutet eine verstärkte Abhängigkeit, auch wenn am Ende dieser Phase eine relativ große Unabhängigkeit steht. Japan war im 18. Jahrhundert weitaus unabhängiger als in der Zeit nach 1868, als es in das Zeitalter der Modernisierung, der westlichen Technik eintrat. Nur wenige der neuen afrikanischen Staatsmänner sind jedoch bereit, dieses Phänomen der gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit, welche in der Uebergangsphase offenkundig ihre Souveränität einschränkt, anzuerkennen. Die jungen Staaten ohne echten wirtschaftlichen Rückhalt fordern gerade zu dem Zeitpunkt, wo sie die politischen Bande mit dem bisherigen Mutterland lösen, von diesem eine verstärkte Hilfe auf wirtschaftlichem, technischem und wissenschaftlichem Gebiet. Bildhaft ausgedrückt sind Mutterland und Kolonien durch eine Nabelschnur verbunden, welche die Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherstellt. Im 18. und 19. Jahrhundert profitierte davon das Mutterland, welches aus dem — beschränkten — marktwirtschaftlichen Sektor der Kolonie tropische Exportprodukte zog. Im 20. Jahrhundert hat sich diese Tendenz in ihr Gegenteil verkehrt: Das Industrieland muß dem unterentwickelten Gebiet jetzt in steigendem Maße Nahrung zuführen in der Form von Kapital, Technikern, Investitionsgütern und auch häufig Konsumgütern, um dem schnellen Bevölkerungswachstum einigermaßen begegnen zu können. Gerade in diesem Augenblick wird jedoch die Nabelschnur zerschnitten, und es drängt sich die Frage auf, in welchem Maße die wirtschaftliche Entwicklung dieser jungen Staaten durch den politischen Bruch in Mitleidenschaft gezogen wird.

Die Präsenz des kommunistischen Lagers

Das zweite wesentliche Merkmal, welches den internationalen Rahmen der Emanzipationsbewegung bestimmt, ist die Tatsache, daß die ehemaligen Kolonialvölker eine weltpolitische Szene betreten, auf der sich zwei Machtblöcke im ideologischen Kampf gegenüberstehen, und diese Tatsache ist für sie, wie auch für

die beiden Opponenten, die sich die Unterstützung der neuen Staaten sichern wollen, von ausschlaggebender Bedeutung. Von der liberalen Philosophie des Westens her gesehen handelt es sich bei dieser Emanzipation lediglich darum, die Völker, die einen bestimmten Grad politischer und organisatorischer Reife erreicht haben, in die Selbständigkeit zu entlassen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihr eigenes Schicksal in die Hand zu nehmen. „Die Kolonien fallen wie reife Früchte vom Baum", sagte bereits im 18. Jahrhundert der Finanzminister Ludwig XVI., *Turgot*. Der Westen ist dieser Auffassung treu geblieben: Die unabhängig werdenden Länder treten in die Staatenwelt ein und spielen ihre eigene Rolle im Konzert der Mächte. In der Sicht der marxistischen „Weltanschauung" vollzieht sich diese Emanzipation jedoch in zwei Phasen: erstens der Loslösung der Kolonie vom Mutterland mit dem Anspruch auf politische Unabhängigkeit ungeachtet dessen, ob die objektiven Voraussetzungen für die Wahrung dieser Unabhängigkeit gegeben sind oder nicht, und zweitens des Anschlusses des neuen Staates an das kommunistische Lager. Die Entkolonisierung stellt sich hier also nur als eine Etappe einer weitergehenden Entwicklung dar, in welcher die Selbständigkeit gegenüber dem Mutterland nur ein Mittel zum Zweck, Endziel dagegen die Errichtung einer kommunistischen Weltordnung ist, dem sich jede befreite und dann kommunistisch gewordene Kolonie einfügen muß. Im Westen scheint man die Tragweite und die Konsequenzen dieser kommunistischen Herausforderung nicht erkannt zu haben. Man begnügt sich hier allzu oft damit, es bei der Gewährung der Unabhängigkeit bewenden zu lassen und glaubt damit, seine Pflicht getan zu haben. Einige nüchtern Denkende behaupten sogar, der Ruf nach der Unabhängigkeit einer Kolonie werde immer erst dann laut, wenn sich diese als eine unerträgliche Last für die westlichen Länder erweise. Zahlreiche Franzosen berufen sich überdies auf das — durch das Fehlen von Kolonien zumindest geförderte — deutsche Wirtschaftswunder, wenn sie die Gewährung der Unabhängigkeit für überseeische Gebiete, die gleichzeitig die politische Selbständigkeit und die wirtschaftlichen Vorteile des Wohlfahrtstaates beanspruchen, auch für ihr eigenes Land von Nutzen halten. Diese „Realisten" vergessen bei ihren Ueberlegungen aber, daß es einen kommunistischen Block gibt, daß Moskau die von ihm auf lange Sicht hin verfolgten Ziele unmißverständlich dargelegt hat, und daß den Kommunisten, insbesondere in Afrika, zweimal eine Chance gegeben wird. Eine erste Gelegenheit bietet sich ihnen, wenn sich die Kolonialmacht weigert, die Unabhängigkeit zuzugestehen und es so zum Konflikt mit den fortschrittlichen Kräften der Kolonie kommt. Die lokale Kommunistische Partei vertritt dann die Sache der Nationalisten, unterwandert deren Organisation und sitzt bereits im Staatsapparat, wenn die Nationalisten dann zur Macht kommen. Im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen dem Mutterland und der Unabhängigkeitsbewegung kann die Kommunistische Partei eine moralische und materielle Unterstützung bieten, die kaum abgelehnt werden kann. In West- und Aequatorialafrika haben es die Engländer und Franzosen indessen verstanden, eine derartige Situation rechtzeitig zu verhindern; die afrikanischen Nationalisten haben dort die Unabhängigkeit errungen, ohne daß es zu einem Zusammengehen mit den Kommunisten kam. Damit ist die Auseinandersetzung jedoch noch nicht entschieden, denn in der auf die Entkolonisierung folgenden Periode hat der kommunistische Block eine weitere Möglichkeit zur Infiltration.

Die jungen afrikanischen Länder sind noch keine echten Nationen und auch noch keine Staaten im europäischen Sinne. Ihre Grenzziehung trägt den natürlichen und ethnischen Gegebenheiten Afrikas kaum Rechnung, ihre politischen Institutionen stehen auf schwachen Füßen, da sie westlichen Vorbildern nachgemacht und einer völlig anderen Gesellschaftsform mit eigenen Werten und Traditionen förmlich „aufgepfropft" sind. Diese Länder sind zwar alle „souverän", gleichzeitig aber „unterentwickelt" und verfügen im Gegensatz zu den Ländern des Mittleren und des Fernen Ostens nicht über die Verwaltungstraditionen und die politische Führerschicht, die ein moderner Staat erfordert. Es handelt sich hier um im Uebergang befindliche Gesellschaftsformen, die sehr heterogene Elemente umfassen, und in denen die alte Stammeshierarchie mit ihrem Partikularismus und Antagonismus bestehen bleibt. Ihr Gleichgewicht ist deshalb prekär, die sozialen Spannungen (Stadt—Land, Handarbeiter—Intellektuelle usw.) sind zahlreich und die Gegensätze leicht auszubeuten, da der beträchtliche Ehrgeiz dieser Länder in keinem Verhältnis zu der weit bescheideneren Wirklichkeit steht. Das kommunistische Lager erhält hier eine zweite Chance, die inneren Widersprüche dieser Gesellschaften geschickt auszunutzen und auf die jungen Intellektuellen (die sich der Verpflichtungen der Unabhängigkeit und der natürlichen Grenzen der Entwicklung eines wirtschaftlich wenig begünstigten Landes noch nicht bewußt sind) propagandistisch einzuwirken, nachdem erst die Unabhängigkeit errungen und das „Disengagement" der Europäer zu Ende geführt ist. Auf diesem Hintergrund vollzog sich und vollzieht sich noch immer die Entstehung der neuen Staaten in Afrika.

DAS FRANZÖSISCHE EXPERIMENT: DIE FRANZÖSISCH-AFRIKANISCHE GEMEINSCHAFT

Frankreich sah sich wie die anderen Treuhandmächte in Afrika dem Problem gegenüber, daß die neuen politischen Führer, welche die Bühne des Ost-West-Konfliktes betraten, oft Vorstellungen von der politischen Unabhängigkeit hatten, die im Widerspruch stehen zu den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung, d. h. einer gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit. Die französische Regierung beschleunigte seit dem Mai 1958 die in der IV. Republik eingeleitete Entwicklung zur Autonomie der überseeischen Gebiete, die im sogenannten „Rahmengesetz" von 1956 ihren Ausdruck gefunden hatte[1]. Wie dies von dem Juristen Professor *Luchaire* treffend formuliert worden ist, hatte die Verfassung von 1946 das grundlegende Prinzip der Gleichheit der Individuen aufgestellt, während in der Verfassung von 1958 das Prinzip der Gleichheit der Staaten vorherrscht[2].

Zwei Wege standen der Regierung der V. Republik offen, um den Uebergang vom französischen Kolonialreich über die „Französische Union" zur „Communauté" zu vollenden: eine bundesstaatliche Lösung oder die Schaffung eines Staatenbundes. Der Gedanke eines Bundesstaates, dem Frankreich und die ehemaligen Kolonialbesitzungen angehören würden (der letzten Endes eine Weiterentwicklung der Doktrin der Assimilierung ist), hatte auch bei den Afrikanern leiden-

[1]) Vgl. hierzu den Beitrag des Verfassers „Die Politik Frankreichs im Schwarzen Afrika" in EA 14/1957, S. 10 007—10 018.

[2]) Vgl. hierzu den Beitrag von François *Luchaire* „De l'Empire à la Communauté" in der Sondernummer „La Communauté" der Zeitschrift *Promotion*, 3. Trimester 1960, S. 21.

schaftliche Anhänger, wie insbesondere *Houphouet-Boigny,* nach dessen Vorstellungen der Zusammenschluß in Etappen erfolgen sollte bei völliger Gleichstellung der Mitglieder und schließlich eine Bundesregierung und ein Bundesparlament gebildet werden sollten. Für Frankreich bedeutete dies im Endeffekt jedoch, „von seinen Kolonien kolonisiert zu werden", und ferner, zumindest in der Uebergangszeit, stets höher geschraubte Forderungen der Partner erfüllen zu müssen. Die Regierung der V. Republik, die es ablehnte, Frankreich in einem — immerhin aus europäischen Nationen gleicher Kultur und gleichen Lebensstandards bestehenden — Bundesstaat der Sechs aufgehen zu lassen, konnte noch viel weniger einer Lösung zustimmen, die praktisch darauf hinauslaufen würde, daß die französische Außenpolitik, die Verteidigung und die Wirtschaft von den afrikanischen Völkern gleichberechtigt mitbestimmt würden. Der Gedanke der Föderation wurde deshalb aufgegeben, und es blieb so der von Leopold *Senghor* vertretene Weg eines Staatenbundes. Dem auf französischen Universitäten ausgebildeten politischen Führer Senegals schwebte ein Zusammenschluß Frankreichs mit den in „Primär-Föderationen" geeinten afrikanischen Gebieten vor, eine Art von französischem „Commonwealth", in welchem Frankreich die Stellung eines „primus inter pares" einnehmen würde.

Die französische Regierung, die 1958 weder die Föderation (die Frankreich seinerseits in eine Kolonie verwandelt hätte), noch die Konföderation (welche die Gewährung der Unabhängigkeit der überseeischen Besitzungen voraussetzte) wollte, stimmte dann einem Kompromiß zu, der Elemente beider Systeme vereinigte. Der Name für dieses neue Gebilde, „Communauté", stammt von dem Präsidenten von Madagaskar, *Tsiranana* (und zwar „Communauté" ohne nähere Bezeichnung, wie das „Britische Commonwealth", das auch zum „Commonwealth" geworden ist). Diese Gemeinschaft sollte insgesamt 13 Monate, vom Oktober 1958 bis zum Dezember 1959, bestehen. In ihr besaßen die afrikanischen Mitglieder nicht die äußere Souveränität, ihre auswärtigen Beziehungen und ihre Verteidigung wurden von Frankreich wahrgenommen. Desgleichen wurden zentrale Organe geschaffen, wie das Generalsekretariat der Communauté, der Exekutivrat (der aus den Regierungschefs bestand und insgesamt siebenmal zusammentrat), Ausschüsse für wirtschaftliche Fragen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Justiz, höheres Erziehungswesen und Beziehungen mit internationalen Organisationen, und der Senat der Communauté (der zweimal tagte).

Die Entwicklung in den afrikanischen Ländern überstürzte sich jedoch; Senegal und Madagaskar erhoben die Forderung nach voller Unabhängigkeit, und Präsident *de Gaulle* erkannte diesen Anspruch im Dezember 1959 an, als er in Dakar und Saint-Louis (Senegal) der (aus Senegal und dem französischen Sudan gebildeten) Mali-Föderation die äußere Souveränität zubilligte. Damit fiel aber die „Communauté" auseinander; die französische Verfassung wurde kurz darauf geändert, um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, der sich die Regierung in durchaus empirischem Vorgehen anpaßte.

Artikel 86, Abschnitt 3 der Verfassung von 1958 besagte, daß „ein Mitgliedstaat der Gemeinschaft unabhängig werden kann. Er hört damit auf, der Communauté anzugehören". In der geänderten Fassung des Artikels 86 heißt es nun: „. . . Ein Mitgliedstaat der Gemeinschaft kann (gleichfalls) auf dem Vertragswege unabhängig werden, ohne deshalb aufzuhören, der Gemeinschaft anzugehören."

Man stellte hier auf französischer Seite einen außergewöhnlichen Grad von Anpassungsfähigkeit unter Beweis. Die staatsrechtlichen Formen treten gegenüber den tatsächlichen Gegebenheiten in den Hintergrund, und so soll hier denn auch die faktische Entwicklung, die sich weiter im Gang befindet, untersucht werden. Frankreich, die afrikanischen Staaten und Madagaskar sind eine Verbindung durchaus eigener Art eingegangen. Seit Februar 1961 gibt es in der Welt ein Staatsgebilde, das noch weitaus lockerere Strukturen aufweist als das Commonwealth. Für die französische Tradition ist es erstaunlich und neuartig genug, daß diese „Zone der Zusammenarbeit" weniger politisch und juristisch bestimmt ist als vielmehr wirtschaftlich. Sie wird durch wirtschaftliche, finanzielle und kulturelle Wechselbeziehungen gekennzeichnet, läßt sich aber völkerrechtlich nur schwer einordnen. Die Franzosen haben in dieser ausgesprochenen Uebergangsperiode mit Erstaunen feststellen können, daß es auch ohne Verträge und geschriebene Verfassungen geht, auch wenn diese manchmal ihre Vorteile haben.

Die Verfassungsregelung von 1958 ist überholt, ein fester organisatorischer Gesamtrahmen besteht nicht mehr, und die Beziehungen zwischen Frankreich und den afrikanischen Republiken sind von Fall zu Fall verschieden entsprechend den „Verträgen über die Zusammenarbeit", welche Frankreich mit sechs der zwölf Staaten abgeschlossen hat (Senegal, Madagaskar, Tschad, Gabun, Zentralafrikanische Republik und Republik Kongo).

Es handelt sich hier um Abkommen zwischen souveränen Staaten; an die Stelle aufgezwungener Statute sind völkerrechtliche Vereinbarungen getreten. Diese Gemeinschaft oder vielmehr diese Zone wirtschaftlicher Solidarität bildet heute, bildlich gesprochen, mehrere konzentrische Kreise verschiedener Intensität hinsichtlich ihrer Beziehungen zum Mittelpunkt des Kreises, der durch Frankreich mit seinen überseeischen Departements und Territorien dargestellt wird. Zum zweiten Kreis gehören die Staaten, die noch zur „Communauté" gehören und die mit Frankreich Verträge über die Zusammenarbeit abgeschlossen haben (Madagaskar, Senegal und die vier Staaten des ehemaligen Französisch-Aequatorialafrika). Den dritten Kreis bilden die anderen unabhängigen afrikanischen Staaten französischer Sprache, die nicht mehr zur „Communauté" gehören, mit Frankreich jedoch über den Abschluß von Zusammenarbeitsverträgen verhandeln oder verhandeln werden (die vier Staaten des „Rates der Entente": Elfenbeinküste, Obervolta, Niger und Dahome; die Islamische Republik Mauretanien und Mali). Diesem Kreis gehören weiterhin Togo und Kamerun an. Das Abkommen zwischen Frankreich und Kamerun dient hier den Staaten als „Vorbild" für die Verträge, die sie mit Paris abzuschließen gedenken.

Die neue, sehr lockere Struktur dieses Wirtschafts- und Währungsbereiches (alle Staaten gehören der Frankenzone an) verfügt so über einen festen Mittelpunkt. Eine andere, entgegengesetzte Tendenz gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung: die Neugruppierung der afrikanischen Staaten französischer Sprache, die seit kurzem feststellbar ist und sich als ein eminent wichtiger politischer Faktor erweist. Die Treffen der afrikanischen Staatschefs finden jetzt nicht mehr in Paris und auf die Initiative des Präsidenten der „Communauté" hin statt, sondern in den afrikanischen Hauptstädten, die sich so aus reinen Verwaltungszentren zu politischen Schwerpunkten entwickeln. Paris kann nun nicht mehr die Staatschefs im Rahmen des Exekutivrates versammeln; die Initiative ist auf die afrikanischen

Länder übergegangen, die eigene Treffen abhalten, ohne Frankreich als Beobachter hierzu einzuladen. Die bisherige Nord-Süd-Achse wird so in steigendem Maße von den Querverbindungen der afrikanischen Länder abgelöst.

Bisher haben zwei Versuche stattgefunden, eine Neugruppierung der ehemals französischen Gebiete in Afrika zu erreichen: die Mali-Föderation und die Konföderation des „Rates der Entente".

In der ersteren sollten nach dem Willen *Senghors* zwei Länder in einer „Primärföderation" zusammengefaßt werden, die sich einzeln unter den heutigen Gesichtspunkten betrachtet als nicht sehr lebensfähig erwiesen: der Senegal und der Sudan. Dieser Bund forderte und erhielt entgegen den Wünschen der Anhänger einer föderativen französisch-afrikanischen Gemeinschaft (*Houphouet-Boigny*) im Juni 1960 die volle Unabhängigkeit und trat der „erneuerten" Communauté (die im Gegensatz zur ursprünglichen Verfassungsregelung die souveräne Mitgliedschaft kennt) bei. Das bundesstaatliche Experiment schlug jedoch fehl; bereits im September 1960 brach die Föderation in die sie konstituierenden Bestandteile Senegal und Mali (ehemals Sudan) auseinander.

Der zweite Versuch, die Schaffung einer Konföderation, sollte sich als dauerhafter und realistischer erweisen. Auf Grund der Initiative *Houphouet-Boignys* gingen die vier Länder Elfenbeinküste, Obervolta, Niger und Dahome im „Rat der Entente" im Juni 1959 einen losen Zusammenschluß ein, deren Struktur (gemeinsame Organe, Solidaritätsfonds usw.) nach der radikalen Umwandlung der „Communauté" im Dezember des gleichen Jahres verstärkt wurde. Diese Konföderation steht auch den anderen afrikanischen Staaten offen.

Seitdem haben die vier Republiken in Aequatorialafrika (vor allem der Präsident der Kongo-Republik, der Abt Fulbert *Youlou*) auf regelmäßige Treffen der politischen Führer der afrikanischen Länder französischer Sprache gedrungen. Derartige Regierungskonferenzen fanden bisher in Abidjan, Brazzaville[3] und Dakar statt. Präsident *Senghor* mußte erkennen, daß seine Idee eines echten Bundesstaates nach dem Mali-Modell verfrüht war, aber auch *Houphouet-Boigny* erklärte im Hinblick auf seinen Plan eines großen französisch-afrikanischen Bundesstaates: „Man hat mich auf der Treppe mit meinen verwelkten Blumen stehengelassen"... Frankreich hatte ihm einen Korb gegeben. Da beide Staatsmänner einsehen mußten, daß sie sich getäuscht hatten, vollzogen sie jetzt eine Annäherung im rein afrikanischen Rahmen, die, zumindest in den Augen vieler afrikanischer Politiker, unter Ausschluß Frankreichs zur Schaffung einer interafrikanischen Gemeinschaft führen soll.

DIE ANSÄTZE ZU EINEM REIN AFRIKANISCHEN ZUSAMMENSCHLUSS

Ein wesentlicher, wenn nicht entscheidender Grund für diese Bemühungen der afrikanischen Staaten, nach Erlangung der Selbständigkeit neue Formen des Zusammenhaltes zu entwickeln, geht auf das Bestreben zurück, die großen Vorteile des einheitlichen Wirtschafts- und Währungsgebietes zu wahren, welches Frank-

[3]) Vgl. hierzu die Dokumentation über die Konferenz französisch sprechender Staaten Afrikas in Brazzaville vom 15. bis zum 19. Dezember 1960 in EA 4/1961, S. D 115 ff.

reich in West- und Aequatorialafrika geschaffen hatte, und auf die auch der Amerikaner John *Gunther* hingewiesen hat[4].

Es muß hier weiterhin bedacht werden, daß seit der im Rahmengesetz von 1956 gewährten Territorialautonomie fünf der heutigen Länder französischer Sprache keinen Zugang zum Meer haben und so hinsichtlich ihrer Handelswege auf den guten Willen der anderen Staaten angewiesen sind. Fünf weitere Staaten müssen Lebensmittel einführen, da die Eigenproduktion zur Ernährung ihrer Bevölkerung nicht ausreicht. Die interafrikanische Solidarität ist deshalb ein unbedingtes Erfordernis für diese Länder.

Der Wille zum Zusammenschluß ist darüber hinaus eine Reaktion auf die Uebermacht des benachbarten Nigeria (35 Millionen Einwohner) und die expansive Politik Ghanas (4,8 Millionen Einwohner). Angesichts der von *Nkrumah* inspirierten panafrikanischen Konferenzen, der afro-asiatischen Treffen unter der Aegide Sekou *Tourés* und der Konferenz von Casablanca (wo die Unabhängigkeit Mauretaniens in Frage gestellt wurde)[5] sowie der Territorialansprüche Ghanas auf Togo und die Elfenbeinküste sind die Länder französischer Sprache zu der Ueberzeugung gelangt, daß „Einigkeit stark macht". Psychologisch gesehen scheinen sie — ob zu Recht oder zu Unrecht sei dahingestellt — hier mehr auf die interafrikanische Solidarität zu vertrauen als auf die Zugehörigkeit zu einer französisch-afrikanischen Gemeinschaft, der afrikafremde Elemente angehören würden. Im Dezember 1960 stimmten jedenfalls zwölf afrikanische Staaten, darunter Kamerun und Madagaskar, der sogenannten Charta von Brazzaville zu, welche die Achtung der Souveränität jedes Staates in seinen gegenwärtigen Grenzen proklamiert, die Anwendung von Gewalt verurteilt und die Solidarität der Unterzeichner bekräftigt. Die „Communauté", deren Ausstrahlungspunkt früher allein Paris war, hat jetzt einen neuen Schwerpunkt erhalten.

Der innere Aufbau dieser afrikanischen Staaten weist viele gemeinsame Züge auf. Ihre Staatsform ist die Republik und ihre Regierungsform parlamentarisch mit einem starken Zug zum Präsidialregime: der Staatschef ist zugleich Regierungschef. Von Madagaskar abgesehen haben alle das Einkammersystem eingeführt. Von den vierzehn Staaten französischer Sprache in Afrika besteht in sieben praktisch das Einparteien-System (in Senegal, Elfenbeinküste, Niger, Guinea, Mali, Mauretanien, und der Zentralafrikanischen Republik verfügt die Regierungspartei über sämtliche Parlamentssitze). Die parlamentarischen Mehrheiten der Regierungsparteien betragen in Togo 62 vH, in Kamerun 60 vH, im Kongo 83 vH, im Tschad 87 vH, in Obervolta 85 vH, in Dahome 60 vH, und in Gabun, wo die Kammer aufgelöst worden ist, betrug sie 40 vH[6].

---

[4]) John *Gunther*, „Inside Afrika", Harpers & Brothers, New York 1953. „Nigeria, the Gold Coast, Sierra Leone, Liberia and the Gambia all stick into the huge mass of French West Africa like blunt fingers in a mass of dough, but without touching each other. All are enclaves (of course they face the sea) in the embrace of French territory. British historians make much of this. Smart and tricky Frenchmen, they like to say, outwitted the honorable but stupid British in the hayday of African land-grabbing, so that French West Africa is a cohesive unit, wheras British possessions are unfortunately scattered (S. 871 f.).

[5]) Vgl. die Dokumentation über die Konferenz afrikanischer Staaten in Casablanca vom 3. bis zum 7. Januar 1961 in EA 4/1961, S. D 119 ff.

[6]) Siehe „Towards one-party Rule in French Africa" in *West Africa*, 28. Januar 1961, S. 87.

Ein Vergleich der Wahlsprüche der verschiedenen Republiken zeigt, daß hier westliches Gedankengut in starkem Maße übernommen worden ist. In allen Wahlsprüchen findet sich die klassische Dreierfolge des französischen Beispiels wieder. An der Spitze der Wahlsprüche stehen in der Regel die Begriffe Einheit — Einigkeit — Brüderlichkeit. Am häufigsten genannt wird Arbeit (zehnmal), Einheit — Einigkeit (sechsmal), Gerechtigkeit (fünfmal) und Fortschritt (viermal) unter den insgesamt 14 Wahlsprüchen.

Von diesen vom Westen übernommenen Ideen, parlamentarischen Formen und Institutionen hebt sich jedoch mehr und mehr ein den Afrikanern eigener politischer Stil, eine afrikanische Eigenpersönlichkeit ab, und auch wenn es noch verfrüht ist, diese in ihren Merkmalen bestimmen zu wollen, so ist doch schon heute gewiß, daß sich die politische Gestalt Afrikas wesentlich von dem Beispiel unterscheiden wird, das die ehemaligen Schutzmächte ihm gegeben haben.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die „Communauté", die in ihrem institutionellen Aufbau in Paris erdacht und von dort aus in die Praxis umgesetzt werden sollte, läßt sich heute nur noch begreifen, wenn man von den von den Afrikanern selbst geschaffenen Institutionen ausgeht. Das ist symbolisch für die Verlagerung des politischen Schwerpunktes von Norden nach Süden. Erfaßt von der Bewegung des „Afrika den Afrikanern" müssen die jungen Staaten — ungeachtet dessen, ob sie noch anderen, vertikal gegliederten Staatenverbänden angehören oder nicht — ihre Existenz zuerst in ihrem eigenen Kontinent festigen und eine afrikanische Politik betreiben, wenn sie als Brüder von den anderen farbigen Staaten anerkannt werden wollen, die eifersüchtig auf ihr „Negertum" pochen und stets geneigt sind, jede Bindung außerhalb des Schwarzen Kontinents zu verurteilen. Die innerafrikanischen Fragen stellen so das vordringlichste Ziel und die wichtigste Aufgabe der Innen- und Außenpolitik dieser neuen Staaten dar. Vertikale Beziehungen mit den ehemaligen Mutterländern müssen dahinter zurücktreten, sie werden geduldet, aber nicht als beispielhaft angesehen und nicht gerade empfohlen. Und wenn es auch für notwendig gehalten wird, sich einem größeren afrikanischen Gesamtrahmen einzufügen, so darf diese Zugehörigkeit nicht allzu offen herausgestellt werden, um nicht kritische Stellungnahmen hervorzurufen. Diese Reaktion der afrikanischen Staaten ist kaum verwunderlich, es gibt genug Erklärungen hierfür, auch wenn es sich wahrscheinlich nur um eine vorübergehende Erscheinung handelt. Es ist hier darauf hingewiesen worden, daß die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung mit der politischen Unabhängigkeit eher wächst als abnimmt, und daß die neuen Staatsgebilde in starkem Maße auf äußere Hilfe und Unterstützung angewiesen sind. Es fällt dem Nationalstolz jedoch schwer, eine derartig enge Abhängigkeit einzugestehen. Nun ist es für die Beziehungen zwischen Staaten (wie auch zwischen den Individuen) gewiß besser, wenn sie den Charakter der Bindung und der Schuldverpflichtungen verlieren, so wie dies bei den europäischen Ländern der Fall war, denen die Vereinigten Staaten in der ersten Nachkriegszeit geholfen haben. Wenn die gegenwärtige Phase, in der die neuen Staaten ihre ersten Schritte in der Unabhängigkeit tun, ohne gewaltsame Konflikte verlaufen sollte, ähnlich der der Unabhängigkeit vorausgehenden Periode, so kann man erwarten,

daß sich in der Folgezeit ein engeres und vertrauensvolleres Verhältnis herstellen lassen wird. Großbritannien sah sich diesen Problemen bereits früher gegenüber, denn seine weißen Dominions wachten sehr eifersüchtig über ihre neugewonnene Souveränität, ehe sie dann mehr und mehr ihre Komplexe gegenüber dem Mutterland verloren und es zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit kam. Eine ähnliche Entwicklung war auch hinsichtlich Indien, Ceylon und Pakistan zu beobachten. Der jüngste Staatsbesuch der Königin von England in diesen Ländern hat gezeigt, daß man sich wieder näherkommen kann, wenn man zunächst einen gewissen Abstand gewahrt hat, und auch der Besuch des Präsidenten *Tsiranana* in Paris, zehn Jahre nach der Unterdrückung des großen Aufstandes in Madagaskar, beweist, daß eine Zusammenarbeit zwischen dem ehemals Kolonisierenden und dem ehemals Kolonisierten möglich ist.

Jede harmonische Weiterentwicklung eines sich über mehrere Kontinente erstreckenden Staatenverbandes setzt voraus, daß eine Reihe von psychologischen Problemen gelöst wird, die weder auf dem Wege über Verfassungen noch über Verträge geregelt werden können. Die Macht der Umstände bewirkt eine Annäherung der Völker, die etwas Gemeinsames aufweisen und gleiche Interessen haben. Frankreich kann deshalb mit Vertrauen nach Afrika und in die Zukunft blicken.

Es läßt sich heute gewiß noch nicht erkennen, wie sich die „Communauté", oder vielmehr der faktisch gegebene Interessenverband zwischen Frankreich und den afrikanischen Staaten in der Zukunft entwickeln wird, doch gibt es angesichts der heute gegebenen Kräftekonstellation keinen Anlaß zum Pessimismus, wenn sich der gesamte Westen der Aufgabe bewußt wird, die ihm mit dem Aufbruch der tropischen Völker gestellt wird, und sich hier in einem einheitlichen Handeln findet.

Die Tatsache, daß es der Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg nicht gelungen ist, sich überall in Europa durchzusetzen, darf uns nicht dazu verleiten, die Sache der Freiheit heute in anderen Regionen nicht zu verteidigen. Für den Westen geht es darum, den Kolonien, die nach dem Zweiten Weltkrieg unabhängige und souveräne Staaten geworden sind, zu helfen, ihre Selbständigkeit zu wahren. Eine „Communauté", die sich als anpassungsfähig erweist, kann hier eine bedeutsame Rolle erfüllen, indem sie diese noch schwachen Länder und diese im Uebergang befindlichen Länder auf der Suche nach ihrem inneren Gleichgewicht wirtschaftlich stützt und ihnen ein Kapital an Wissen, technischen Erfahrungen und gutem Willen zur Verfügung stellt.

BIBLIOGRAPHISCHE HINWEISE

Herbert *Frankel*, „Economic Aspects of Political Independance in Africa", in *International Affairs*, Oktober 1960, S. 440—446.

Pierre *Sarde*, „Les Afriques Noires", in *Preuves*, Februar 1960, S. 36—46.

P. *Ritner*, „The death of Africa". New York: MacMillan 1960.

F. *Dumon*, „La communauté franco-afro-malgache". Université libre de Bruxelles 1960. 225 Seiten.

Nera, „La Communauté". Paris: Presses Universitaires 1960.

„L'Afrique d'expression française", in *Europe — outre-mer*, Nr. 371, Paris 1960.

„Bantustan“ und das Dilemma Südafrikas

Ein Diskussionsbeitrag zur Lösung der Rassenprobleme in Südafrika

Von Paul Giniewski

VORBEMERKUNG DES HERAUSGEBERS

Als wir in der ersten Folge dieses Jahrgangs den Beitrag von Montague *Woodhouse,* „Apartheid, das Problem Südafrikas“, veröffentlichten und einen Diskussionsbeitrag aus der Feder eines französischen Autors dazu in Aussicht stellten, schien das Thema zwar aktuell, aber noch nicht in der dramatischen Form, die es durch den Austritt der Südafrikanischen Union aus dem Commonwealth (vgl. dazu die Dokumentation auf S. D 209ff.) angenommen hat. Rascher als vorauszusehen ist das Dilemma Südafrikas, bis vor kurzem noch ein lokales Problem, zu einer Frage von weltpolitischer Tragweite geworden. Man mag darin einen weiteren Hinweis dafür sehen, mit welchem Tempo die Entwicklung in Afrika voranschreitet.

Die Verschärfung der Lage hat bisher nicht dazu beigetragen, deutlicher zu machen, welche Alternativen wirklich zur Entscheidung stehen. Dem Ideal der vielrassischen, durch keinerlei Diskriminierung belasteten Völkergemeinschaft ist in London — wie der *Guardian* es ausdrückte — durch die „Amputation eines kranken Gliedes“ gehuldigt worden, und es ist begreiflich, daß die asiatischen und afrikanischen Führer, deren Verbleib im Commonwealth durch diese Entscheidung wesentlich erleichtert wurde, von einer „moralischen Läuterung“ sprechen. Damit wird jedoch die Tatsache nicht aus der Welt geschafft, daß für die weiße Minderheit Südafrikas die Rassenintegration — gleichgültig, ob sie nun auf friedlichem oder gewaltsamem Weg, stufenweise oder plötzlich verwirklicht wird — die nationale und politische Selbstaufgabe bedeutet und daß es offenbar unter den dort gegebenen Verhältnissen einen Mittelweg zwischen dieser Politik der „Integration“ und der „getrennten Entwicklung“ oder „Selbstentwicklung“, wie die Politik der Apartheid neuerdings euphemistisch genannt wird, nicht gibt.

Die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit richtet sich fast immer nur auf eine Seite des sehr komplexen Rassenproblems in Südafrika: auf die negative Seite der „Apartheid“-Politik der Regierung *Verwoerd.* In Büchern, Reportagen, Flugschriften und auch in Filmen, die heimlich in Südafrika gedreht werden, wird die unschöne, oft scheußliche Seite dieser Politik hervorgehoben: die Rassentrennung mit ihren nur zu oft an die Greuel der Rassenpolitik *Hitlers* in Europa erinnernden Maßnahmen, mit Parkbänken „nur für Weiße“, getrennten Ein-

---

Paul *Giniewski,* Chefredakteur der Halbmonatsschrift *La Terre Retrouvée,* Paris. Buchpublikationen über Israel und den Mittleren Osten. Demnächst erscheint als Ergebnis eines längeren Aufenthaltes in Südafrika das Buch „Demain, Les Bantoustans“, dessen Thesen in dem vorliegenden Beitrag wiedergegeben sind.

gängen bei der Post, für Weiße reservierten Fahrstühlen usw. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Farbigen, denen das Betreten der „weißen“ Städte verboten ist, wenn sie nicht im Besitz eines Arbeitsvertrages sind, die berufliche Diskriminierung, welche die Farbigen von bestimmten, für Weiße reservierten Tätigkeiten ausschließt, und die politische Entmündigung, in deren Zuge man selbst den gebildeten und besitzenden Farbigen, selbst denen, die akademische Titel erworben haben, das aktive und passive Wahlrecht verweigert, das alles sind Maßnahmen, die das Ziel verfolgen, die neun Millionen Schwarze, 1,5 Millionen Mischlinge und 500 000 Inder von der herrschenden Schicht der drei Millionen weißen Einwohner zu trennen. Diese Tatsachen sind unseren Lesern aus dem Beitrag von *Woodhouse* bekannt[1]. Es soll deshalb in diesem Beitrag, der das Ergebnis eines längeren Studienaufenthaltes in der Südafrikanischen Union ist, versucht werden, den anderen Aspekt der „Apartheid“-Politik ausführlicher darzustellen, den *Woodhouse* im Zusammenhang mit dem Tomlinson-Bericht als „den einzigen Versuch eines umfassenden, rationalen und humanen Programms für die getrennte Entwicklung“ bezeichnet hat.

Die persönlichen Erfahrungen des Autors entkräften nicht die generelle Verurteilung jedes gesetzgeberischen Systems, das auf einer „rassischen“ Grundlage beruht. In der Auffassung, daß die Rassendiskriminierung abgelehnt werden muß und daß heute die schnelle Entwicklung der Staaten Asiens und Afrikas das Ende dieser Rassendiskriminierung voraussehen läßt, hat der Autor versucht, sich an Ort und Stelle darüber zu unterrichten, ob die Politik der „getrennten Entwicklung“ möglich und wünschenswert ist. Er trägt nun seine eigenen Vorstellungen zu der Diskussion bei. Sie können uns jedenfalls helfen, das Dilemma Südafrikas besser zu verstehen, das allein durch die „Amputation des kranken Gliedes“ keineswegs gelöst ist. *Co.*

EIN KLASSISCHES PROBLEM DER ENTKOLONISIERUNG

In enger Berührung mit dem Leben in der Südafrikanischen Union erkennt man sehr schnell, daß unsere eigene Fragestellung recht unzutreffend ist. Ein eigentliches „Rassenproblem“ gibt es in Südafrika nicht, wohl aber werden durch das Nebeneinanderbestehen der verschiedenen Völkerstämme Probleme geschaffen, die fast die Ausmaße einer Nationalitätenfrage annehmen. In den Gebieten der Ciskei und der Transkei bestehen beispielsweise Eingeborenenreservate, die nicht von den Weißen geschaffen wurden, sondern das Ergebnis einer jahrhundertelangen Abschließung sind. Dort ist der Xhosa-Stamm zu einer nationalen Gemeinschaft mit eigener Sprache, eigenen Sitten, einer Häuptlingshierarchie und sogar einem über gewisse Vollmachten verfügenden Parlament zusammengewachsen. Es drängt sich deshalb die Erkenntnis auf, daß im Rahmen der Union geschlossene Völkerschaften nebeneinander leben, die, was ethnische Einheit und kulturelles und wirtschaftliches Niveau betrifft, keinesfalls hinter den Völkerschaften zurückstehen, die jetzt in Afrika ihre volle nationale Unabhängigkeit mit allen äußeren Zeichen der Souveränität einschließlich Nationalflagge und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen erhalten haben.

---

[1]) Vgl. hierzu den Beitrag von C. Montague *Woodhouse* „Apartheid, das Problem Südafrikas“ in EA 1/1961, S. 1—30 und die darin wiedergegebene Karte auf S. 5.

Dieser Zusammenhalt in Stämmen ist in Nordtransvaal und im Osten der Union weniger stark ausgeprägt; schon deshalb, weil hier schwarze und weiße Siedlungsgebiete in einem unentwirrbaren Nebeneinander und Durcheinander entstanden sind, das in seinem territorialen Bild an eine Landkarte Deutschlands aus dem Jahre 1648 mit ihrem Gewirr von Herzogtümern, Fürstentümern und Grafschaften erinnert.

Durch eine Reihe von Maßnahmen zur „Flurbereinigung" und zur Konzentration des jeweiligen Landbesitzes ließe sich jedoch dort, wo die Schwarzen starke Mehrheiten bilden, eine gewisse Einheitlichkeit der Bevölkerung wiederherstellen, so daß hier sieben oder acht zusammenhängende Stammesgebiete für die großen Bantu-„Nationen" geschaffen würden, die heute in der Union bestehen und die durchaus eine nationale Eigenständigkeit entwickeln.

Es würde sich dann sehr schnell zeigen, daß es in Südafrika nicht so sehr darum geht, eine Assimilierung, eine fortschreitende „Integration" der Schwarzen in die nationale, kulturelle und wirtschaftliche Gemeinschaft der Weißen zu verwirklichen — wobei eine konsequent durchgeführte Integration zweifellos zur Erdrückung der weißen Minderheit führen würde —, sondern darum, den Prozeß der Entkolonisierung auch in Südafrika durchzuführen.

Seit die holländische Ostindien-Kompagnie im Jahre 1652 am Kap eine „Proviant- und Poststation" für ihre Schiffe gegründet hatte, war Südafrika ein Handelsplatz und begann sich erst seit Mitte des 18. Jahrhunderts zu einer — sehr schwachen — Bevölkerungskolonie zu entwickeln. Mit den Diamantenfunden und dem Goldrausch gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde es ein europäisches Land und mit dem wirtschaftlichen Aufschwung während des Zweiten Weltkrieges eine Industriemacht. Gegenüber den anderen Handelsplätzen, Kolonien und Industrieländern hatte es den Vorteil, seine Kolonien gewissermaßen im eigenen Lande zu haben, und konnte so die Transportkosten für die Industriegüter nach „Uebersee" und für die kolonialen Rohstoffe ins Mutterland einsparen. Südafrika konnte sich so zur reichsten Kolonialmacht entwickeln, sein Lebensstandard ist ein eindeutiger Beweis dafür. Mit dem Zeitpunkt, an dem sich die Kolonialmächte unwiderruflich auf den Weg der Entkolonisierung begaben, wurde aus diesem Vorteil jedoch ein schweres Problem. Jeder Versuch, die Entwicklung durch einen „Kolonialkrieg" aufzuhalten, würde hier den Bürgerkrieg bedeuten; eine Entkolonisierung wie im Kongo, wo man das Land einfach seinem Schicksal überläßt, würde die Anarchie bis nach Johannesburg und Durban hineintragen. Die besondere Situation Südafrikas erfordert deshalb eigene Lösungen. Eine Parallele mit der Lage der Schwarzen in den Vereinigten Staaten ist hier völlig unangebracht, denn die Politik der amerikanischen Regierung wäre gewiß nicht, was sie heute ist, wenn es in den Vereinigten Staaten 35 Millionen Weiße, 100 Millionen noch im Stammesverband verhaftete Indianer, 17 Millionen Mischlinge, 5 Millionen Asiaten und einige Hunderttausend Menschen primitiver Völkerschaften wie etwa die Eskimos gäbe.

DIE POLITIK DER „GETRENNTEN ENTWICKLUNG"

Die *Apartheid-Politik* will das Problem lösen, indem sie jede Integration von Schwarz und Weiß verhindert; sie wird deshalb auch offiziell als Politik der

„getrennten Entwicklung" der beiden Bevölkerungsgruppen in einem jeweils eigenen Bereich bezeichnet.

Eine derartige Politik müßte — würde sie ehrlich durchgeführt — folgerichtig zur Schaffung von Bantu-Staaten entsprechend den heute bestehenden Bantu-„Nationalitäten" führen, zur Bildung von Staatswesen, die man „Bantustans" nennen könnte. Die Apartheid wäre gerechtfertigt und jeder Unterstützung würdig, wenn in ihrem Zuge sieben, den großen ethnischen Gruppen[2] entsprechende Nationalstaaten oder aber eine Föderation dieser „Bantustans" entstände. Die Frage, ob diese Staaten ganz unabhängig werden oder mit der Südafrikanischen Union durch wirtschaftliche und politische Bande verbunden bleiben sollen, bliebe der Zukunft überlassen; es ist jedoch gewiß, daß die nationalstaatlichen Bestrebungen, die für das heutige Afrika auf seinem Wege zur „internationalen Souveränität" kennzeichnend sind, auch in Südafrika voll zur Auswirkung kommen müssen.

Heute müssen die Schwarzen noch einen Passierschein bei sich führen, der für viele das Symbol ihrer Entmündigung und der Kontrollen ist, denen sie unterliegen. Sie müßten einen richtigen Paß erhalten als konkretes Abzeichen einer Souveränität, die übrigens, wie sie bald merken würden, mehr Pflichten als Rechte mit sich bringt. Auf jeden Fall werden sie sich nicht zufriedengeben, ehe ihnen volle politische Mündigkeit zugestanden wird.

Eine Politik der „getrennten Entwicklung", die das Ziel der von den Schwarzen angestrebten politischen Emanzipation verfolgt, wird ohne einige dem Erziehungsprozeß innewohnende negative Maßnahmen der Apartheid nicht auskommen können: die Zusammenfassung der Farbigen in ihren Regionen, die Ausrichtung ihrer schöpferischen Energie auf eine Tätigkeit für die eigene Gemeinschaft und die Beschränkung der politischen Emanzipation auf diesen regionalen Rahmen — diese Einschränkungen werden, obwohl unvermeidliche Uebel, als ein Zwang empfunden werden.

Die südafrikanische Regierung hat zahlreiche Schritte auf den verschiedenen Gebieten unternommen, um diese Politik durchzuführen, die von dem Gedanken ausgeht, daß die Bantu bereits jetzt einen Staat im Staate bilden. Die Ministerien für Bantu-Angelegenheiten und für das Bantu-Erziehungswesen sind für alle die Eingeborenen betreffenden Fragen zuständig, ob es sich nun um die Eingeborenen in den Reservaten (die zukünftigen „Bantustanis") oder die in den weißen Siedlungsgebieten lebenden Bantu handelt, die allerdings besondere Probleme aufwerfen. Diese Ministerien haben bereits eine Reihe von teilweise allerdings noch im Anfangsstadium steckenden Organen und Institutionen geschaffen, welche das Ziel verfolgen, die Selbständigkeit und Eigenständigkeit der Bantu-Stämme zu fördern — wobei natürlich vorauszusetzen wäre, daß die Grundsätze der Trennungspolitik loyal durchgeführt werden.

Die Bantu-Behörden

Im gesamten Unionsgebiet wurde ein erster Schritt zur Selbstverwaltung der Bantu mit der Neuordnung der Eingeborenenbehörden getan: auf der untersten

[2]) Die sieben ethnischen Gruppen der Bantu: Tswana, Venda Tsonga, Pedi, Swazi, Zulu, Sotho, Nguni.

Ebene wurde für jeden Häuptlingsbereich (von denen es heute über 600 gibt) ein Stammesrat geschaffen, der zu zwei Dritteln aus gewählten und zu einem Drittel aus von der Regierung ernannten Mitgliedern besteht. Diese Maßnahme ist auf Kritik gestoßen, weil man darin die Rückkehr zum alten Stammessystem und zu einer primitiven Herrschaftsform gesehen hat. Die Autorität der Häuptlinge ist jedoch begrenzt durch die Mitbestimmung des Rates, der seinerseits entsprechend den traditionellen Bantu-Regeln dem Stamm insgesamt für seine Handlungen verantwortlich ist. Häuptlinge und Ratsmitglieder können nur im engen Rahmen eines sehr ausgeprägten Gewohnheitsrechtes handeln, und noch heute werden Abweichungen davon und jeder Mißbrauch der Macht unnachsichtig vom Stamm geahndet. Der Wert dieser Institution hängt allerdings davon ab, in welchem Maße befähigte Ratgeber herangebildet werden können. Die „Schule für Häuptlingssöhne“ in Tsolo, in der die jungen Bantu-Schüler in einer Atmosphäre fast militärischer Disziplin zu modernen und aufgeklärten Verwaltungsfachleuten ausgebildet werden, rechtfertigt in dieser Hinsicht durchaus eine optimistische Einstellung. Viele dieser „Häuptlingssöhne“ sind in der Tat „Bürgerliche“ und stammen nicht von den herrschenden Familien ab, sondern sind allein auf Grund ihrer Befähigung ausgewählt worden. Das Ziel dieser Reform ist es denn auch, nicht die alten Strukturen zu verewigen, sondern eine Selbstverwaltung zu schaffen, die sich auf das überkommene Treueverhältnis zwischen Volk und Stammesführern stützt.

Die Stammesverwaltung hat zahlreiche Befugnisse: alle Personenstandsfragen, einfache Verwaltungs- und Polizeifragen (Bevölkerungsbewegung, Aufsicht über den Besitz von Waffen und Munition, über nomadisierende Bevölkerungsgruppen, Versammlungsaufsicht usw.), Schutz des Bodens (Bodenbearbeitung, Unkrautbekämpfung, Kampf gegen die Erosion, gegen Feuer und Epidemien, Naturschutz usw.). Die Stammesbehörde hat außerdem gewisse Rechtsbefugnisse (Aburteilung im Fall von geringfügigen Delikten) und Finanzvollmachten. Sie kann Steuern bis zu einer Höhe von 1 £ pro Kopf erheben und Strafmandate und Abgaben anordnen. Sie bildet den Grundstock einer wirksamen und echten Selbstverwaltung.

Auf der mittleren Ebene wurden *Regionalbehörden* ins Leben gerufen, die jeweils für mehrere Stämme zuständig sind und aus den Stammeshäuptlingen bestehen. Diese Behörden richten Empfehlungen an das Ministerium für Bantu-Angelegenheiten und verwalten in ihrem Bereich die Schulen, das Straßenwesen, die Wasserwirtschaft, die Forsten und die Bodenkonservierung. Sie sind für die Viehimpfungen verantwortlich und für den Bau und die Unterhaltung von Krankenhäusern zuständig.

Das dritte neugeschaffene Organ, die *Territorialbehörde*, entspricht bereits einer gesetzgebenden Versammlung, wenn auch ihre Befugnisse keinen politischen Charakter haben. Dieses Parlament wird gebildet von den führenden Männern der Regionalbehörden eines Territoriums. Das einzige heute bereits arbeitende Parlament, die „Bunga“ der Transkei in Umtata, tritt jährlich auf zehn Tage zusammen, während die laufenden Angelegenheiten von einem Exekutivausschuß erledigt werden, der alle zwei Monate tagt und dessen Vorsitzender gegenwärtig der Stammeschef Botha *Sigcau* ist.

Die Territorialbehörde führt die Aufsicht über die durch die Stammesbehörden ausgeübte Rechtsprechung, sie beschließt über die Schaffung von Märkten, den Wohnungsbau und die Gewährung der Handelslizenzen. Auf diesen Gebieten verfügt sie über bestimmte gesetzgeberische Kompetenzen, untersteht aber dabei der Aufsicht der Unionsregierung, d. h. des Bantu-Ministeriums. Das weiße Gebäude der „Bunga" von Umtata im Herzen der Transkei ist gewiß eindrucksvoll, und dem Leser, der in ihren Sitzungsprotokollen etwa die Entschließung Nr. 32 liest, in der vorgeschlagen wird, „das Tragen von zwei Stöcken für illegal zu erklären mit dem Ziel, die Unruhen in den Territorien der Transkei zu vermindern", oder die Entschließung Nr. 63, in der gefordert wird, daß „sich die Krankenwärter zur Tür des Kranken begeben, wenn sie ihn ins Krankenhaus bringen wollen, und ihn nicht auf der Straße erwarten", ist sicher nicht zum Lachen zumute, wenn er an die blutigen Unruhen im Kongo denkt. Es ist auf jeden Fall besser, den etappenweisen Aufbau der Selbstverwaltung auf dieser niedrigen gesetzgeberischen Stufe zu beginnen als mit sophistischen Diskussionen, so wie dies im Parlament von Léopoldville geschehen ist. Die Unabhängigkeit muß man lernen wie das Tischlerhandwerk; nur ist sie ein Handwerk, dessen Erlernung unendlich viel mühsamer ist.

Die Protokolle der „Bunga" — des Eingeborenen-Parlamentes — lassen erkennen, mit welchem gesetzgeberischen Eifer man sich an die Arbeit macht. Die Hauptsorge der Bantu ist das Erziehungswesen; das kommt in der großen Zahl von Entschließungen zum Ausdruck, die mit den Worten beginnen: „Wir bestehen mit dem größten Ernst gegenüber der Regierung darauf, daß . . .", und nicht, wie die übliche Formel lautet: „Wir bitten ergebenst . . ." Mit dieser Formel wird eine ganze Reihe solcher Empfehlungen eingeleitet, zum Beispiel diejenige, mit der die Versendung der „Zeitschrift für Bantu-Erziehungswesen" an alle Häuptlinge gefordert wird, und eine andere, in der die Aufhebung der Bestimmung empfohlen wird, wonach ein Schüler von der Schule verwiesen wird, wenn er zweimal in der fünften Klasse durchfällt, oder die Empfehlung, mit der die Aufnahme von Erste-Hilfe-Unterricht in das Grundschulprogramm gefordert wird. Zahlreiche Entschließungen befassen sich auch mit politischen Fragen, wie die — noch zaghaften — Stellungnahmen gegen die Diskriminierungspolitik („Die Regierung möge den Inhabern von Erlaubnisscheinen zum Alkoholkonsum erlauben, die gleichen Hotels und Kaufhäuser zu benutzen wie die Mischlinge") und die Forderung, den Bestand des Stammesgebietes zu wahren („Es ist jetzt an der Zeit . . ., daß die Regierung den Bezirk Glen Grey dem Territorium der Transkei einverleibt in Uebereinstimmung mit ihrer Politik der ethnischen Umgruppierung"). Eine weitere Entschließung tritt für die Beschränkung der den Weißen gewährten Vorrechte ein („die Handelsstationen und Missionen in allen Dörfern auf die Fläche von 1 acre zu beschränken und den weißen Händlern und Missionaren zu verbieten, hier Viehzucht zu treiben"), und sehr klare Stellungnahmen werden zugunsten einer Bantustan-Politik abgegeben („die Schaffung von Industrien in der Nähe der Reservate zu beschleunigen").

All das mag noch sehr zaghaft, wenn nicht lächerlich erscheinen im Hinblick auf die großen Grundsätze, die von der Tribüne der Vereinten Nationen verkündet werden, und die Gegner der „getrennten Entwicklung" spotten über diesen Knochen, den man einem Volke hinwirft, welches die Gleichberechtigung

mit den Weißen fordert. Wenn man dies jedoch aus der Nähe betrachtet und das Elend gesehen hat, in dem sich ein großer Teil Afrikas befindet, und wenn man aus dem „Veld" kommt, wo der schwarze Bauer in seinem strohbedeckten „Igloo" noch der Steinzeit näher ist als dem Atomzeitalter, dann gewinnt man eine Vorstellung von der Bedeutung und dem Wert dieser Maßnahmen, die die möglichen und wünschenswerten Fortschritte zur Autonomie den vorhandenen Gegebenheiten anpassen.

Das Bantu-Erziehungswesen

Im Zuge der Politik der „getrennten Entwicklung" wurde eine weitere Reform eingeleitet, die von grundlegender Bedeutung für die Schaffung der Bantustan-Heimatländer ist: die Einführung eines Schulsystems für und durch die Bantu von der Grundschule bis zur Universität.

Gemischte Grund- und Oberschulen hat es vor dieser Maßnahme zur kulturellen Absonderung ohnehin nicht gegeben; in den im wesentlichen von den Missionen geführten Schulen wurde entsprechend der Konfession nach weltanschaulichen Gesichtspunkten und je nach Zusammensetzung des Lehrkörpers nach den verschiedensten politischen Gesichtspunkten gelehrt. Wenn auch die meisten südafrikanischen Universitäten „segregationistisch" eingestellt sind, nahmen einige doch schwarze Studenten auf, und die Universität von Südafrika (in der der Lehrstoff auf dem Wege von Korrespondenzkursen vermittelt wird) machte anscheinend keinen Unterschied zwischen Schwarz und Weiß. Die Regierung hat dieses System durch die „Nationalisierung" des Bantu-Schulwesens geändert. Alle Grund- und Oberschulen unterstehen jetzt dem Ministerium für das Bantu-Erziehungswesen und haben einen einheitlichen Lehrplan, dem sich auch die Missionsschulen fügen müssen, wenn sie ihre Tätigkeit weiterhin ausüben wollen. Die Verwaltung der Schulen wurde sogenannten Bantu-Schulkommissionen übertragen, um sicherzustellen, daß die schwarze Gemeinschaft sich mit der Wahrnehmung ihrer eigenen kulturellen Angelegenheiten befaßt. Die gemischten Universitäten dürfen keine schwarzen Studenten mehr aufnehmen. Die dort eingeschriebenen schwarzen Studenten müssen auf eine für Schwarze bestimmte Universität überwechseln, wenn diese über die entsprechenden Fakultäten verfügen. Diese Apartheid-Politik auf akademischem Gebiet verfolgt das Ziel, die intellektuellen und kulturellen Werte der Bantus in ihrem eigenen Rahmen zu entwickeln, wo sprachliche und psychologische Voraussetzungen die besten Entfaltungsmöglichkeiten bieten, die Flucht der Bantu in die weiße Gesellschaft aufzuhalten und die schöpferischen Kräfte der neuentstehenden Bantu-Elite auf ihre eigene Gemeinschaft zu lenken, die ihrer unbedingt bedarf.

Dieses System ist auf starke Kritik gestoßen, vor allem deshalb, weil man hierin den Versuch sieht, einen Bantu-Typ zu züchten, der auf Grund seiner auf den Stammestraditionen aufbauenden Erziehung den weißen „Herren" unterlegen und ausgeliefert ist. Dieser Vorwurf erscheint jedoch unberechtigt, wenn man sich die Lehrpläne ansieht, die für die Bantu den gleichen Stoff enthalten wie für weiße Studenten. Anders ist es dagegen mit der Trennung auf dem Universitätsniveau. Gerade im Hinblick auf die Schaffung von unabhängigen Bantu-Staaten, die mit der benachbarten weißen Union durch zahlreiche wirtschaftliche

und politische Bande verbunden bleiben sollen, wäre es sicher besser, die schwarzen Studenten und Führer von morgen schon auf der Universität in der „Koexistenz“ zu unterweisen. Im Interesse der Schwarzen wie der Weißen liegt es doch, daß sich hier eine Zusammenarbeit aus dem Zusammenleben entwickelt, und in dieser Hinsicht ist das System der integralen Trennung der beiden Gruppen sicher reformbedürftig.

Solange der Vorgang der Gestaltung einer Bantu-Eigenständigkeit nicht abgeschlossen ist, kann die Förderung der kulturellen Autonomie gewiß nur positiv bewertet werden. Das Beispiel des israelitischen Staates in seinen formativen Jahren und der Wiederbelebung des Hebräischen könnte hier zum Vergleich herangezogen werden. Der Vater des jüdischen Staates, Theodor *Herzl*, hatte sich Israel noch als einen europäischen Staat deutscher Sprache vorgestellt. Die Hebräische Universität hat jedoch, indem sie das Hebräische als Lehrsprache einführte, ganz entschieden dazu beigetragen, diese zur entwicklungsfähigen, allen Erfordernissen angepaßten Kultursprache zu machen, deren Ausdrucksmöglichkeiten vom Jargon der Kasernen bis in die höhere Mathematik reichen. Auch die Bantu-Sprachen und -Kulturen würden durch eine zwangsweise Auseinandersetzung mit der westlichen Zivilisation und ihren Wertbegriffen sicherlich eine wesentliche Bereicherung erfahren.

Die Wirtschaftspolitik

Auch auf dem wirtschaftlichen Sektor wird die Bantustan-Politik (allerdings noch langsam) in mehreren Richtungen vorangetrieben. Die Entwicklung der Landwirtschaft ist die eigentliche Grundlage einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Bantu. Die Reservate umfassen heute 13 vH des gesamten Unionsgebietes. Sie haben guten Boden und ausreichende Regenfälle. Durch jahrhundertelange Vernachlässigung und die Mais-Monokultur ist der Boden jedoch erschöpft; die Wälder sind abgeholzt worden und, wie der natürliche Dünger, der nicht zur Bodenverbesserung verwandt wurde, als Brennstoff verbraucht worden. Der qualitativ mäßige und zahlenmäßig viel zu große Viehbestand hat die Weidefläche überbeansprucht, und die Erosion hat von diesen abgenutzten, überstockten Flächen die Humusschicht fortgeschwemmt.

Die Unionsregierung hat ein großangelegtes Programm zur Aufforstung, zur Anpflanzung von Hecken, zur Anlage von Brunnen, zur Flurbereinigung und vor allem zur Verringerung und Verbesserung des Viehbestandes eingeleitet. Sie hat hier jedoch mit den sozialen Vorurteilen der Bantu zu kämpfen, die den Reichtum an der Höhe des Viehbestandes messen und den Wert einer Kuh nicht nach der Menge der von ihr gegebenen Milch, sondern nach der Größe ihrer Hörner berechnen. Seit langer Zeit ist der gesamte Grund und Boden Kollektiveigentum des Stammes gewesen, während dem einzelnen nur die Nutzung zugestanden wird. Ein Bauer, der hundert Morgen Land bestellt, ist also nicht reicher als einer, der nur zehn Morgen bestellt. Lediglich die Größe der Herde ist entscheidend. Die Ueberbewertung des Viehbestandes ist außerdem auch auf die besondere Art der Polygamie zurückzuführen, die bei den Bantu Brauch ist. Da jede Frau mit ihren Nachkommen ein eigenes „Haus“ mit Feldern und Herden bildet, muß das Familienoberhaupt über eine der Zahl seiner Frauen ent-

sprechende Menge von Maisfeldern und Milchkuhherden verfügen. Dieses System macht eine rationelle Bodenbestellung unmöglich und führt zu einer Verzettelung der Kräfte, deren Auswirkung nur schwer rückgängig gemacht werden kann. Durch die Schaffung einer leistungsfähigeren Landwirtschaft und eines hochwertigen Viehbestandes in den Reservaten könnte die Landflucht der Bantu, von denen Hunderttausende jährlich in die weißen Städte ziehen, weil sie sich auf dem Lande nicht ernähren können, vielleicht aufgehalten oder zumindest eingedämmt werden. Damit wäre das Problem der Schwarzen in der Union in einer seiner Hauptursachen wesentlich entschärft.

Die zweite Voraussetzung für die Entwicklung der Reservate und ihre Umwandlung in Bantustan-Staaten ist die Industrialisierung. Einige Ansatzpunkte sind bereits vorhanden. Getreide- und Oelmühlen, Möbelfabriken, Werkstätten und Textilfabriken, die den dringendsten Bedarf einer noch kaum auf den Konsum eingestellten Bevölkerung decken können, sind im Entstehen. Das größte Hindernis einer echten Industrialisierung ist das fast völlige Fehlen von Kapital bei der schwarzen Bevölkerung. Die Regierung hat eine „Development Corporation" geschaffen, welche die Industrie- und Handelsbetriebe mit Kapital versehen soll; doch erscheint das Grundkapital dieser Gesellschaft mit 500 000 £ mehr symbolisch zu sein; andererseits sind die Umsätze der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den Reservaten so gering, daß noch nicht einmal dieser Betrag ausgegeben wurde.

Ein anderes, viel diskutiertes und kritisiertes Regierungsprojekt sieht die Schaffung von Industriebetrieben an der Grenze der Reservate, im „weißen" Gebiet, aber in der Nähe der schwarzen Arbeitskraftreserven vor. Dieses Projekt entspricht den heute allgemein üblichen Bestrebungen, die Industriegebiete zu dezentralisieren und Standortverlagerung zugunsten der Gebiete mit überschüssigen Arbeitskräften vorzunehmen; eine ähnliche Tendenz besteht auch in Großbritannien.

Eine in großem Maßstab durchgeführte Dezentralisierung der Industrie würde, wie auch die Entwicklung der Eingeborenen-Landwirtschaft, der politisch-sozialen Aufgabe dienen, die Landflucht aus den Reservaten in die Städte aufzuhalten. Die schwarzen Wanderarbeiter, die unter den gegenwärtigen Verhältnissen jeweils auf vier bis sechs Monate ihre Dörfer verlassen müssen, könnten dann von ihren Arbeitsstätten in den grenznahen Industrien allabendlich oder zumindest am Wochenende heimkehren. Sie würden dann auch ihre Löhne in den Reservaten selbst ausgeben und so den Konsum von Verbrauchsgütern und damit die Kapitalbildung fördern. Das Problem der langfristig getrennten Familien mit seinen moralischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen würde damit ebenfalls gelöst werden.

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE BANTU-HEIMATLÄNDER

Angesichts dieser von der Unionsregierung verfolgten Politik stellt sich die Frage, ob diese „getrennte Entwicklung" überhaupt möglich ist, ob sie wünschenswert ist und von den Hauptbeteiligten akzeptiert wird. Zahlreiche Stimmen verneinen dies entschieden und machen geltend, daß die gegenseitige wirtschaft-

liche Durchdringung von Schwarz und Weiß in Südafrika einen derartigen Grad erreicht habe, daß man das Rad der Entwicklung nicht mehr zurückdrehen könne.

Diese Ansicht wird — mit gewisser Berechtigung — vor allem von Wirtschaftskreisen vertreten, die sich darüber im klaren sind, wie sehr die Wirtschaft der Union auf die schwarzen Arbeitskräfte angewiesen ist. Es handelt sich hier jedoch nicht nur um eine volkswirtschaftliche Rechnung. Ausländische Beobachter übersehen oft den entscheidenden Faktor der südafrikanischen Gegenwart: den Selbstbehauptungswillen und die Energie der Afrikaaner, der burischen Mehrheit innerhalb des weißen Bevölkerungsteils, die entschlossen ist, ihr eigenes durch das niederländisch-protestantische Erbe und den Pioniergeist der Siedlerjahre geprägtes Volkstum durchzusetzen und zu verbreiten. Mit diesem Selbstbehauptungswillen der „Buren“ und ihrer Dynamik muß man rechnen, und es geht auch nicht an, ihren Vorstellungen von der Zukunft des Landes eine Rentabilitätsberechnung der Goldminen entgegenzuhalten.

Im Gegenteil, man sollte diese potentiellen Kräfte und Energien nutzbar machen, um eine gerechte Lösung der südafrikanischen Probleme herbeizuführen, um so mehr, als die idealistisch eingestellten Intellektuellen der Afrikaans sprechenden Bevölkerungsgruppe die Bantustan-Autonomie in ihr Programm aufgenommen haben, das bis dahin nur den verhaßten Begriff der Apartheid enthielt.

Die wesentliche Schwäche der Politik der „getrennten Entwicklung“ ist offensichtlich, daß sie nicht mit der notwendigen Energie und in dem Umfang in Angriff genommen wird, die die Sache erfordert. Südafrika oder vielmehr die Afrikaaner-Bevölkerung lebt auch heute, im Zeitalter der Düsenflugzeuge, immer noch unter dem Symbol der Ochsenkarren, ihrer „Voortrekkers“. Innerhalb von vier Generationen ist die Zeit, die ein Brief von London nach Südafrika brauchte, von sieben Monaten auf sieben Wochen, dann auf sieben Tage und jetzt auf sieben Stunden zusammengeschrumpft. Mit einer Postrakete wird er in Zukunft wohl nur noch sieben Minuten brauchen. Angesichts dieser Beschleunigung und der schnellen Entwicklung in den benachbarten Staaten muß man in Südafrika erkennen, daß die Entwicklung der Bantustan-Staatswesen einen Einsatz aller Kräfte erfordert, wie er sonst nur in Kriegszeiten aufgebracht wird, und daß alle damit zusammenhängenden Vorgänge wesentlich beschleunigt werden müssen. Anstatt symbolischer Beträge müßten wirklich bedeutende Summen auf das Erziehungswesen, die landwirtschaftliche Reform und die Industrialisierung in den Bantu-Heimatländern verwandt werden, was angesichts des hohen Lebensstandards der Weißen und der beträchtlichen Kapitalbildung (jährlich 400 Millionen £) durchaus aus eigenen Mitteln möglich wäre. Die weiße Bevölkerung muß sich Rechenschaft darüber ablegen, daß sie in einer Krise lebt und daß die gegenwärtige Ruhe nur eine Ruhe vor dem Sturm ist. Sie müßte diese Ruhepause nutzen und jetzt die beträchtlichen Mittel aufbringen, die notwendig sind, um die Errichtung der Bantustan-Heimatländer so weit voranzutreiben, daß die Entwicklung nicht wieder rückgängig gemacht werden kann.

Die größten Gefahren liegen jetzt im Abwarten und Zögern. In Pietersburg, wo vielleicht einmal das Parlament der Venda Tsonga errichtet werden wird, hatte der Verfasser dieses Beitrags ein Gespräch mit Dr. *Eiselen*, dem ehemaligen

Minister für Bantu-Angelegenheiten und jetzigen „Botschafter“ der Union im zukünftigen „Bantustan“ von Nordtransvaal, einem Theoretiker der Apartheid, zweifellos einem der fanatischsten Verfechter des Afrikaanertums. In Worten, die in den Ohren vieler seiner Mitbürger wie unverantwortlicher Bantu-Nationalismus geklungen hätten, gab er seiner Ueberzeugung Ausdruck, daß dieser Prozeß unbedingt beschleunigt werden müsse: „Die Schwarzen müssen ermutigt werden, die Betriebe der Weißen in den Gebieten der zukünftigen Bantustans zu übernehmen. Man sagt, sie hätten weder das Kapital noch die nötige Erfahrung. Die Regierung muß das Kapital geben, und die Weißen sollen nach dem Verkauf ihrer Betriebe auf Rechnung der Regierung dort bleiben, bis die ausgebildeten Bantu-Techniker diese weiterführen können. Gleichzeitig muß den Weißen nahegelegt werden, die für die Schwarzen bestimmten Gebiete zu verlassen. Das kann man dadurch erreichen, daß man den Schwarzen in den Reservaten die soziale Gleichberechtigung gibt. Die Weißen, die nicht gern sehen, daß die Schwarzen um sie herum frei sind, werden dann von selbst gehen.“ In dieser freimütigen Weise müßte das Problem angepackt werden.

Ohne eine enthusiastische Zustimmung der Schwarzen selbst werden die Bemühungen der Unionsregierung allerdings auf jeden Fall zum Scheitern verurteilt sein. Man ist in Südafrika sehr enttäuscht über die Gleichgültigkeit, die Apathie, welche die große Masse der Bantu hinsichtlich ihrer politischen Zukunft zeigt. Die meisten von ihnen denken nur an unmittelbare wirtschaftliche Vorteile (was übrigens angesichts ihrer wirtschaftlichen Lage verständlich ist). Es ist jedoch erstaunlich, daß hier ein etwa dem Zionismus vergleichbares Nationalgefühl völlig fehlt, obwohl man es angesichts der politischen Lage wohl hätte erwarten können. Lediglich eine einzige Bewegung scheint in etwa einem „Bantu-Zionismus“ zu entsprechen: die „Bantustan Development Improvement Wholesalers“, die jedoch auf eine bescheidene private Initiative zurückgeht und einen handgeschriebenen Rundbrief herausgibt.

Diese Bewegung vertritt den Standpunkt, „. . . die Regierung hat die Apartheid-Gesetze erlassen, um dem Bantu auf allen Gebieten die Selbstbestimmung zu geben, und das Gesetz über die Bantu-Selbstregierung hat den Zweck, unabhängige nationale Bantu-Gemeinschaften zu schaffen . . . Wir wollen die schrittweise Emigration der Bantu in die geplanten Bantustan-Gebiete fördern durch die Entwicklung der Bantu-Farmwirtschaft auf Grund moderner landwirtschaftlicher Methoden . . .“ Eine derartige Sprache trifft man jedoch weder in den von Schwarzen bevölkerten Städten noch auf dem Lande an.

DAS BANTU-PROBLEM IN DEN STÄDTEN

Eine Verwirklichung der Bantustan-Idee ist um so dringlicher, als sie zumindest eine Teillösung für das äußerst komplexe Problem der in den Städten lebenden Bantu bedeuten würde, das hier bisher nicht behandelt worden ist und das wesentlich größere Schwierigkeiten bietet als das Problem der Reservate. Von den neun Millionen innerhalb der Union lebenden Bantu sind tatsächlich sechs

Millionen außerhalb der Reservate ansässig, und zwar zur Hälfte in den großen, von Weißen bewohnten Städten und zur Hälfte auf den weißen Landbesitzungen.

Ein Großteil dieser Bantu hat zwar noch verwandtschaftliche Beziehungen zu den Bewohnern der Reservate, ist aber, oft schon seit Generationen, verstädtert. Andere sind an ihr kleines Stück Land gebunden, das sie ohne Besitztitel im Siedlungsgebiet der Weißen genommen haben und das der weiße Farmer ihnen als Gegenleistung für ihre Arbeit überläßt. Die politisch fortschrittlichsten Elemente kommen aus der schwarzen Stadtbevölkerung; sie sind zugleich die größten Gegner einer Rückkehr zum stammesgebundenen Leben, eines „Treks" zurück zur Heimaterde. Diese denkende und „unruhestiftende" Minderheit ist natürlich an der Bantustan-Politik am wenigsten interessiert.

Diese tatsächliche Elite müßte jedoch für die Bantustan-Idee gewonnen werden, wenn diese überhaupt verwirklicht werden soll. Die aus der Bantu-Bevölkerung hervorgegangenen Gewerkschaftler, Geistlichen, Rechtsanwälte, Journalisten und Kaufleute, die von sozialem Aufstieg träumen und sich den Weißen anpassen (oder sie nachahmen), weil für sie die politische und wirtschaftliche Stellung der Weißen das erstrebenswerteste Ideal darstellt, fordern mit Recht die Gleichberechtigung, die man ihnen nur deshalb verwehrt, weil sie Schwarze sind. In der gegenwärtigen Situation ist dies ein eindeutiges Unrecht. Die Schaffung von Bantu-Staaten würde zahlreiche Aufstiegsmöglichkeiten geben, und die den Schwarzen hier gewährte Unabhängigkeit würde den politischen Druck der Schwarzen in den Städten vermindern und die freigewordenen Energien in andere Kanäle lenken.

Zunächst würden diese Bantu-Staatsgebilde mit ihren vielversprechenden Möglichkeiten ihren Hauptzustrom aus den Kreisen der Bauern und Arbeiter haben. Aber vielleicht würden sich mit der Zeit auch die Gewerkschaftler, die Geistlichen, Rechtsanwälte und Journalisten gewinnen lassen, die heute die Erfüllung ihrer berechtigten persönlichen und kollektiven Forderungen nur in der Gleichstellung mit den Weißen sehen.

Man kann sich schlecht vorstellen, daß die Aussicht auf einen Sitz in den Vereinten Nationen, eine Fahne, eine Nationalhymne und einen Präsidenten der Republik für ein afrikanisches Volk kein echtes Ideal, keine realisierbare Chance darstellen sollte. Es ist dies aber auch die Chance, welche die Regierung in Pretoria sofort und unter Einsatz entscheidender Mittel ergreifen müßte.

Der erste Bantustan-Staat, die Transkei, müßte sofort Gestalt annehmen mit festen Grenzen, einer Hauptstadt und mit einem festen Termin für die Ausrufung der Unabhängigkeit. Ferner müßte in dem Gebiet dieses zukünftigen Staates die sofortige Aufhebung aller Beschränkungen angeordnet werden, denen die Bantu hier noch unterworfen sind.

Derartige Maßnahmen würden die Einbildungskraft beflügeln und zugleich ein Pfand darstellen für die Aufrichtigkeit der Regierung. Damit könnte der in der Welt verbreitete Haß gegen Südafrika in Zustimmung, Sympathie und Hilfsbereitschaft umschlagen, eine Einstellung, die man der Regierung *Verwoerd* bisher mit Recht verweigert hat.

Die Staatwerdung Zyperns im Spiegel neuerer Literatur

Von Wendula Weiss

Baker, Eric: The Settlement in Cyprus. In: *The Political Quarterly.* July-September 1959. Vol. 30. No. 3. S. 244—253.

Cyprus. The Dispute and the Settlement. Rev. Ed. Prepared by the Information Department. The Royal Institute of International Affairs. London: Oxford University Press 1959. 62, XI S. (Chatham House Memoranda.) Vergriffen.

Dischler, Ludwig: Die Zypernfrage. Frankfurt/M., Berlin: Metzner 1960. 174 S. (Dokumente. Bd. 33.)

Harding of Petherton, Lord: The Cyprus Problem in Relation to the Middle East. In: *International Affairs.* July 1958. Vol. 34. No. 3. S. 291—296.

Home, Gordon: Cyprus, then and now. London: Dent 1960. XII, 243 S.

Mayes, Stanley: Cyprus and Makarios. London: Putnam 1960. XII, 260 S.

Pipinelis, Panayotis: The Greco-Turkish Feud revived. In: *Foreign Affairs.* January 1959. Vol. 37. No. 2. S. 306—316.

Sommer, Theo: Zyperns Probleme. In: *Die Zeit.* 20. Februar 1959. Jg. 14. No. 47. S. 4.

Tzermias, Pavles: Der neue Status Cyperns. In: *Archiv des öffentlichen Rechts.* 1959. Bd. 84. S. 459—489.

Woodhouse, C. Montague: Das Cypernproblem und die Abkommen von 1959. In: *Europa-Archiv.* 3/1960. S. 63—84.

Die Verfassung der Republik Zypern, wie sie in den Züricher und Londoner Abkommen vom Februar 1959 niedergelegt wurde, stellt einen Kompromiß dar. Minuziös bis in die kleinsten Einzelheiten, präzis, ungewöhnlich lang und kompliziert versucht sie, den Forderungen aller drei Parteien, die hier den Staatsgründungsakt vollzogen, gerecht zu werden. Sie enthält damit zugleich die ganze Problematik eines Kompromisses, denn es ist fraglich, ob diese Regelung überhaupt Bestand haben kann, da ja nur ein kleiner Teil der Ansprüche notgedrungen erfüllt werden konnte. Wieweit kommen die drei Mächte, Großbritannien, Griechenland und die Türkei, ihren Verpflichtungen nach, welche Komplikationen rechtlicher und politischer Art könnten sich in der Zukunft ergeben, und wie stehen die Zyprioten selbst zu ihrer doch recht plötzlichen Unabhängigkeit? Mit diesen Fragen befassen sich die Autoren der hier besprochenen Publikationen. Eine umfassende Darstellung des Gesamtproblems gibt die gut dokumentierte Studie des Royal Institute of International Affairs.

Die Verfassung der neuen Republik, auf deren Grundlage am 16. August 1960 die Unabhängigkeit Zyperns erklärt wurde, enthält eine partielle Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der griechischen Mehrheit, gewährt der türkischen Minderheit das Mitbestimmungsrecht, und sie berücksichtigt die Ansprüche Großbritanniens auf militärische Stützpunkte auf der Insel. Erst der beiderseitige Verzicht auf die Verwirklichung der maximalen Postulate, sowohl der griechischen wie auch der türkischen Zyprioten, hatte diese Regelung ermöglicht. Wie *Tzermias*

Wendula *Weiss,* cand. phil., Berlin. Studium der Germanistik und der politischen Wissenschaften in Freiburg, Hamburg und Berlin. Fulbright-Stipendium in den Vereinigten Staaten.

wiederholt betont, darf man bei der Betrachtung des Zypern-Problems nicht vergessen, daß das Ziel der griechischen Zyprioten, nämlich der Anschluß an Griechenland im Rahmen der Enosis-Bewegung, wie auch das der türkischen Zyprioten, die Teilung der Insel, als Taksim-Postulat bekannt, nicht erreicht wurde.

Der Garantievertrag zwischen der Republik Zypern, Griechenland, Großbritannien und der Türkei (Dokument II b im Weißbuch, das nach der Londoner Konferenz im Februar 1959 veröffentlicht wurde, siehe auch *Dischler* S. 150) bedeutet in dieser Hinsicht sogar eine bedeutsame Einschränkung der Unabhängigkeit, denn hier wird festgelegt, daß diese Unabhängigkeit nicht im Sinne eines Rechts besteht, das freiwillig wieder aufgegeben werden kann, sondern sie ist „Recht und Pflicht" (siehe *Tzermias* S. 472) zugleich. Dieser Artikel verbietet eindeutig die Teilung der Insel wie auch das Aufgehen der Republik in einen anderen Staatsverband. Es erhebt sich daraus die Frage, ob beide Seiten nun endgültig auf ihre radikalen Forderungen verzichtet haben.

Wie *Pipinelis* zeigt, ist die Enosis — „enosis" bedeutet Einheit mit Griechenland — auch heute noch stark. Seitdem 1828 der neue Staat Griechenland zu existieren begann, beherrscht ein starker nationaler Anspruch seine Politik. Wirtschaftliche Entwicklung, sozialer Aufbau, alles mußte sich diesem einen Interesse unterordnen. Diese Politik der nationalen Einheit brachte dem Land im Laufe der Zeit folgenden Besitz: 1864 die Ionischen Inseln; 1883 Thessalien, Süd-Mazedonien, Epirus; 1913 die östlichen Aegeischen Inseln und 1920 West- und Ost-Thrazien.

Hat diese Bewegung, die auch die Insel Zypern stets in ihre Forderungen eingeschlossen hat, ihren Anspruch auf die Insel aufgegeben? — Am 13. August, also nur einige Monate nach dem Zypern-Abkommen, forderte der ehemalige Führer der Untergrundbewegung EOKA auf Zypern, General *Grivas*, in einer Rede ein mächtiges neues Griechenland, das alle jetzt „versklavten" Gebiete, einschließlich des nördlichen Epirus und Zyperns, befreien und sich eingliedern soll. Er kündigte seine Bereitschaft an, dem Ruf zu folgen, falls er wieder gebraucht werden sollte. Damit hatte Grivas sich ganz eindeutig von dem Zypern-Abkommen losgesagt. Athen reagierte scharf auf diese Rede, und der Erzbischof und erste Präsident von Zypern, *Makarios*, wandte sich in einer Predigt zwei Tage später unmißverständlich gegen die zypriotische Enosis-Front, die in Flugblättern wieder mit neuen Gewalttaten drohte. Später hat er sich allerdings mit Grivas wieder getroffen, und es sollen alle Mißverständnisse in dieser Hinsicht beigelegt worden sein. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß Grivas' Partei als drittstärkste in das griechische Parlament nach den Wahlen 1960 eingezogen ist. — S. *Mayes* meint sogar in der lange vorher propagierten Rede des Erzbischofs zum fünften Jahrestag der EOKA-Aktivitäten vom 1. April 1960 gefährliche Untertöne zu vernehmen. *Makarios* beschloß seine Ansprache mit folgenden Worten: „Der glorreiche Befreiungskampf, dessen fünften Jahrestag wir heute feiern, gab uns sichere Bollwerke und unbezwingbare Festungen für unsere Unabhängigkeit. Von diesen Festungen aus werden wir weiter kämpfen bis zu dem letzten Sieg. Nichts ist unmöglich, wenn der Mensch an seinem Werk arbeitet, an das er glaubt. Laßt uns daher voller Zuversicht an der Zukunft unseres Landes bauen, und laßt uns selbstbewußt an die Aufgabe herangehen,

die wir vor fünf Jahren begannen und die bald beendet sein wird und ihre Früchte tragen wird.“ (S. *Mayes* S. 247.)

Mit Recht muß man sich die Frage stellen, ob *Makarios*, der selbst in der EOKA aktiv tätig gewesen war, über Nacht seine Gesinnung gewechselt hat. Scheint er nicht mit der Unterzeichnung dieses Abkommens alles aufgegeben zu haben, wofür er sich vorher eingesetzt hatte?

Woodhouse versucht, diesen vielen als „Wunder“ erscheinenden Kurswechsel der Griechen und Zyprioten, die so plötzlich auf Enosis verzichteten, auf den Boden der realen Tatsachen zu stellen. Nach viereinhalb Jahren Gewaltpolitik war Zypern des Krieges müde, selbst wenn die EOKA nicht besiegt worden war. Außerdem war in den andauernden Verhandlungen der anderen beiden Mächte als Ergebnis immer noch die Teilung der Insel möglich, was das Endziel für immer in den Bereich des Unmöglichen gerückt hätte. Einen vollständigen Sieg durch ihre Gewaltpolitik konnten sie nicht mehr erwarten, nur eine Katastrophe. Diese jetzt getroffene Regelung mußte *Makarios* als das kleinste Uebel ansehen, so daß er im September 1958 die Erklärung abgab, die die Wendung brachte und die Basis für die Züricher Verhandlungen schuf. Er sagte, daß er bereit wäre, den Status der Unabhängigkeit für Zypern mit der Bedingung zu akzeptieren, daß dieser Status weder durch einen Anschluß an Griechenland noch durch eine Teilung der Insel geändert würde, es sei denn, die Vereinten Nationen würden einer solchen Aenderung zustimmen. Wenn die jetzige Verfassung Zyperns auch weder politisch noch konstitutionell leicht zu ändern ist, so ist sie, falls man von dieser Voraussetzung aus das Problem betrachtet, der Enosis doch näher als die Teilung, das Verbleiben unter britischer Oberhoheit oder die Fortsetzung des zermürbenden Kampfes. — Auf keinem Fall ist es politisch weise, sich der Illusion hinzugeben, daß die Griechen und die griechischen Zyprioten einen Gesinnungswandel, nicht zuletzt vielleicht durch die mahnenden Worte eines Mitgliedes der moralischen Aufrüstung, erfahren hätten, wie *Home* es am Ende seines Buches meint (s. S. 201).

Die Tatsachen der letzten Monate bezeugen, daß das Problem Zypern in der Tat durch dieses Abkommen gelöst wurde, daß aber nunmehr die Probleme Zyperns erst begonnen haben. Das zeigt beispielsweise die scharfe Reaktion von Vizepräsident Dr. Fazil *Kücük*, Repräsentant der türkischen Zyprioten, auf die oben erwähnten Ausführungen von *Makarios*. Er sprach ihm das Recht ab, für das ganze Zypern zu reden, denn die türkischen Gemeinden hätten nichts mit der EOKA gemein (s. auch *Mayes* S. 247). Damit haben sich die Spannungs- und Reibungsmomente verschoben. Sie liegen jetzt in dem Verhältnis der hellenischen zu den muselmanischen Zyprioten und nicht mehr in dem Verhältnis zu den Briten. Wie auch *Baker* betont, weiß heute die eine Gruppe nicht, was die Intentionen der anderen sind, und ob alte Leidenschaften nicht wieder hervorbrechen.

1956 zählte man auf der Insel etwa 78 vH griechische und 18 vH türkische Zyprioten, 4 vH waren Armenier, Maroniten und andere, die nicht weiter berücksichtigt worden sind (s. *Dischler* S. 8). Nach der neuen Verfassung erhalten die Türken jedoch 30 vH der Parlamentssitze, und mit 30 vH sind sie auch in der Verwaltung vertreten, in der Armee und Polizei sogar mit 40 vH. Drei von zehn Kabinettsmitgliedern sind Türken. Der Vizepräsident, der fast gleichberechtigt

neben dem Präsidenten steht, ist ein Türke. Er hat beispielsweise ein sehr wichtiges Vetorecht. Auf 950 griechische Soldaten, die auf der Insel stationiert sein sollen, kommen 650 Mann aus der Türkei. *Sommer* schreibt in seinen Reiseeindrücken, daß die Anhänger der EOKA — die politische Nachfolgeorganisation ist die EDMA — unzufrieden feststellen, daß sie den Kampf geführt hätten, daß aber die Türken siegten, denn „18 vH Türken wurden 12 vH geschenkt!"

In den Züricher Verhandlungen hatte man ganz bewußt einen neuen Staatstypus angestrebt. Es sollte kein Einheitsstaat mit einer Minderheit geschaffen werden, sondern beide Gruppen sollten gleichberechtigt nebeneinander, ungeachtet ihrer zahlenmäßigen Stärke, zusammenleben. So ist die Exekutivgewalt beiden Gruppen gemeinsam. Dennoch liegt dem Staatsaufbau verständlicherweise das Verhältnis 7:3 und nicht das von 1:1 zugrunde.

Allgemein wird von den hier besprochenen Autoren die Meinung vertreten, daß die Türken mit dieser Regelung sehr zufrieden sein könnten. *Baker* glaubt jedoch, daß von der Seite der türkischen Zyprioten dem neuen Staat die größten Gefahren drohen, da sie ihre Absichten auf eine Teilung der Insel noch nicht aufgegeben hätten. Er überbewertet diese Gefahr und scheint zugleich die doch noch vorhandene Enosis-Bewegung zu unterschätzen. Gewiß erkennen die türkischen Zyprioten, daß sie trotz der Großzügigkeit der ihnen zugestandenen Rechte eben doch eine Minderheit bleiben und daß völlige Gleichheit nur durch eine Teilung der Insel zu erreichen sei. Baker weist darauf hin, daß sie jetzt eine betont eigene Wirtschaftspolitik treiben wollen. Ihren eigenen Leuten geben sie Anweisungen, die Handelsbeziehungen zu den griechischen Zyprioten, von denen sie so lange abhängig waren, abzubrechen und eigene Firmen zu gründen, etwa nach dem Motto: „Jeder Tag bringt uns so der Teilung näher, aber jetzt ist es die wirtschaftliche Teilung."

Aus dieser Haltung heraus begrüßen die türkischen Zyprioten selbstverständlich auch die Schaffung gesonderter Gemeinden für die muselmanischen Bewohner in den fünf größten Städten Zyperns. Dieser Dualismus in der Kommunalverwaltung wird dagegen von den griechischen Zyprioten entschieden abgelehnt, sehen sie doch darin erneut einen Ausgangspunkt zur Verwirklichung des gefürchteten Taksim Postulates (s. *Tzermias* S. 480). Vor allem wird die territoriale Trennung der Gemeinden verworfen, da, wie auch neutrale Beobachter meinen, diese die Entwicklung nur hemmen und die Spaltung der Volksgruppen vertiefen wird.

Es erscheint jedem Beobachter klar, daß eine Regelung der vielen Probleme Zyperns nur erfolgen kann, wenn die griechischen wie auch die türkischen Zyprioten sich von humanen, demokratischen Auffassungen leiten lassen, aber dann wären diese komplizierten Vorschriften fast schon wiederum überflüssig, wie *Woodhouse* bemerkt. Auf jeden Fall erschien es den Außenministern Griechenlands, der Türkei und der Republik Zypern ratsam, über die durch die Verfassung gegebenen Sicherheitsmaßnahmen hinaus, ein „Friedenskomitee" zu gründen, das Streitfragen zwischen Türken und Griechen auf Zypern schlichten soll. Dieses Komitee ist am 20. Januar 1960 in Paris gebildet worden.

Sommer berichtet nach seiner Reise durch Zypern jedoch von verschiedenen positiven Anzeichen, die auf eine erfolgreiche Unabhängigkeitspolitik der Insel

hoffen lassen. Dem die EOKA-Anhänger beherrschenden Gedanken der „Enosis" stellt sich allmählich der Gedanke der „Eleftheria", das heißt Freiheit und Unabhängigkeit, gegenüber. Es gibt Ansätze von zypriotischem Nationalbewußtsein, das die völkischen Verschiedenheiten aufheben könnte, und die Erkenntnis des in dieser Selbständigkeit liegenden wirtschaftlichen Vorteils setzt sich durch.

Auf jeden Fall ist das Funktionieren dieses dualistischen Staatsapparates mit der größten Aufmerksamkeit zu verfolgen, vor allem wenn man diese Möglichkeit einer Regelung auch für das Algerien-Problem in Betracht zieht. Nach Meldungen aus Paris (am 26. Dezember 1960) soll Staatspräsident *de Gaulle* die Absicht haben, unter Umständen die für Zypern ausgearbeitete Lösung auf Algerien zu übertragen. Das würde bedeuten, daß Algerien einen moslemischen Präsidenten und einen europäischen Vizepräsidenten erhalten müßte. In einem gemeinsamen Parlament hätten dann die Moslems die Mehrheit von 9:1. Das Parlament hätte auch hier nicht das Recht, sich in innere Angelegenheiten der Bevölkerungsgruppen einzumischen oder Gesetze darüber zu erlassen.

Aber auch für Großbritannien selbst können die Erfahrungen, die es nun auf Zypern gesammelt hat, wertvoll sein, wie beispielsweise für die Lösung des Problems in Malta (s. *Baker*). Trotz der scharfsinnigen Analyse der Lage, die Feldmarschall Lord *Harding* rechtzeitig gab, brauchte die britische Regierung viele Jahre, um zu erkennen, daß ihre Ansprüche nicht nur ungerechtfertigt, sondern sogar auch unnötig gewesen sind. Zu lange hatte man geglaubt, daß die militärischen Stützpunkte nur durch volle Souveränität über die Insel gesichert werden könnten. — Außerdem hatte sich ein verhängnisvolles Unvermögen der Regierung gezeigt, den leidenschaftlichen Kampf der Zyprioten zu verstehen. In der Unterhausdebatte vom 19. März 1959 über das Zypern-Abkommen hat der Oppositionsführer Aneurin *Bevan* in einer Art Abrechnung noch einmal deutlich die Fehldiagnosen der britischen Kolonialpolitik aufgezeigt (s. Dokumente in *Dischler* S. 166). Wie *Bevan* betonte, war es vor allem die verhängnisvolle Erklärung des damaligen Staatsministers für Kolonialfragen, *Hopkinson*, im Juli 1954, daß k e i n e Aenderung des Zypern-Status möglich sei, und der den Zyprioten jegliches Recht auf Selbstbestimmung oder Unabhängigkeit absprach.

Heute haben die Engländer Zypern zwar nicht mehr „als Stützpunkt", aber sie haben „Stützpunkte auf Zypern". Rechtlich bedeutet das, worauf *Tzermias* in seiner Frage, ob Zypern tatsächlich die volle Souveränität erreicht hat, hinweist, eine territoriale Beschneidung des neuen Staates. Die Souveränität dagegen sei nur eingeschränkt durch das Interventionsrecht der drei unterzeichnenden Mächte, Großbritannien, Griechenland und der Türkei, durch das Teilungs- und Vereinigungsverbot und durch die Einräumung der Meistbegünstigungsklausel. Jedoch auch die Rechte für die Benutzung der Verkehrswege und der Häfen, die den Briten im Rahmen des Uebereinkommens über die Stützpunkte zustehen, bedeuten eine gewisse Einschränkung, und man begreift das monatelange Ringen *Makarios'* um jede Quadratmeile. Das Gesamtausmaß der Basen beträgt nunmehr 99 Quadratmeilen; ursprünglich waren 170 Quadratmeilen gefordert worden. Die Republik Zypern hat keine Möglichkeit, die Benutzung der Basen für Zwecke, die ihr nicht angemessen scheinen, zu untersagen. In der Presse wurde bereits geäußert, daß Großbritannien die Stützpunkte nur beibehält, um im Notfall im Mittleren Osten intervenieren zu können. Wie *Harding* allerdings betont, sind

diese Basen wichtig, falls Großbritannien sich weiterhin verpflichtet fühlen sollte, die rechte Flanke der NATO und der CENTO zu unterstützen. Durch die Lage der Insel an der Peripherie der kommunistischen Welt biete sie eine gute Basis für die Verteidigung des freien Westens. *Tzermias* jedoch sieht die ganze Problematik, wenn er fragt, ob der freie ungehinderte Gebrauch der Stützpunkte immer mit der „völkerrechtlichen Pflicht der Republik Zypern vereinbar sein wird, dafür zu sorgen, daß von ihrem Gebiet aus kein Einbruch in einen fremden Herrschaftsbereich erfolgt“ (S. 472). Nach seiner Meinung ist das der Punkt, der zu den heftigsten Auseinandersetzungen führen könnte.

In diesem Abkommen über die militärischen Stützpunkte wurde auch festgelegt, daß die Basen automatisch an die Republik Zypern fallen, wenn sie von Großbritannien nicht länger mehr beansprucht werden. Damit werden die Befürchtungen, die *Woodhouse* äußert, daß die Briten sich laut Verfassung von der Insel nicht zurückziehen könnten und damit in ein „Engagement wider Willen“ hineingeraten könnten, überflüssig. Durch den Garantievertrag hat Großbritannien allerdings auch nach Aufgabe der Basen gewisse Verpflichtungen gegenüber dem neuen Staat, und es könnte auf diese Weise in die zypriotische Politik wider Willen verstrickt werden. In jedem Fall ist die jetzige Zypern-Lösung, wie die meisten Autoren übereinstimmend meinen, für Großbritannien die beste, die es geben konnte, macht sie doch endlich dem Konflikt zwischen strategischem Interesse und den liberalen Traditionen ein Ende.

Wird nun Zypern seinen Staat nach demokratischen Prinzipien aufbauen können? Nur knapp, mit 67 vH der Stimmen, siegte *Makarios* am 13. Dezember 1959 in den ersten Präsidentschaftswahlen über seinen im Januar 1961 verstorbenen Gegner Johannes *Clerides*. Obwohl Clerides der letzte englandfreundliche zypriotische Führer war, war Großbritannien über den Ausgang der Wahl erleichtert (vgl. hierzu *Woodhouse*, a. a. O. S. 84).

Es wird vor allem *Makarios* selbst sein, der für die zukünftige Politik Zyperns verantwortlich zeichnet. Ein Grundzug der Verfassung ist die starke Stellung der Exekutivgewalt, die in den Händen des Präsidenten liegt. Bereits jetzt nimmt Makarios eine diktatorähnliche Stellung ein. Dennoch sind die scharfen Worte von *Mayes* in seinem Schlußkapitel nicht ganz gerechtfertigt: „Ohne fähige Ratgeber und ohne Vertrauen in demokratische Methoden wird es Makarios höchstens möglich sein, eine feudale Theokratie aufzubauen.

Gewiß, die Kirche besitzt noch 25 vH des Landes. *Makarios* will dieses Land jedoch billig an die Bauern abgeben. Allerdings wird Zypern trotz großzügiger britischer Hilfe schwierige wirtschaftliche Probleme lösen müssen. Bevor keine politische Stabilität gegeben ist, werden keine ausländischen Investitionen zu erwarten sein. Die Spannungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen werden weiterhin bestehen, und auch die britischen Basen werden als Fremdkörper angesehen; trotzdem scheinen die düsteren Prognosen, die *Mayes* aufstellt, nicht angebracht. Vielleicht darf man mit *Dischlers* Worten den Zyprioten jenen „kosmopolitischen Geist“ wünschen, „den der Gründer der Stoischen Schule, der Zypriot Zenon der Jüngere von Kition, besaß. Ihm schwebte eine Auflösung der nationalen Verschiedenheiten der Völker und deren Aufgehen in eine weltweite Gemeinschaft der ganzen Menschheit vor“ (S. 60).

„New Deal“ — „New Look“ — „New Frontier“

Zum Regierungswechsel in den Vereinigten Staaten

Die innere Entwicklung in den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion seit 1953

Ein erster Versuch, über die Konzeptionen und Tendenzen der amerikanischen Politik nach dem Amtsantritt des neuen Präsidenten der Vereinigten Staaten, John F. *Kennedy*, Klarheit zu gewinnen, wird mit Gewinn um acht Jahre zurückgreifen auf die ersten Monate des Jahres 1953[1]. Damals begann die Präsidentschaft Dwight D. *Eisenhowers*, die ihre stärkste Prägung durch die Person des Außenministers der Zeit von 1953 bis Anfang 1959, John Foster *Dulles*, erfahren hat. Etwa gleichzeitig mit dem Ende der zwanzigjährigen Regierungszeit der Demokraten und dem Ausklang der Aera Franklin D. *Roosevelts* ging in der Sowjetunion mit dem Tode *Stalins* am 5. März 1953 eine Regierungsepoche zu Ende, die dreißig Jahre gedauert hatte.

Vergleicht man die innere Entwicklung der westlichen Führungsmacht nach dem „Schichtwechsel“ von 1953 mit der in der Sowjetunion, so zeigt sich in Washington ein überraschendes Maß an Kontinuität, in Moskau aber ein Serie schwerer innerer Krisen, die erst im Dezember 1958 mit der erneuten Festigung der Alleinherrschaft zum Abschluß gekommen ist: Der kurze Abschnitt der „Troika“ *Malenkow — Beria — Chruschtschow*, das „Duumvirat“ *Malenkow — Chruschtschow* bis zum Rücktritt Malenkows im Januar 1955, schließlich der Sieg *Chruschtschows* in dem wechselvollen Machtkampf, der durch den 20. Parteikongreß im Februar 1956, die Ausschaltung von *Malenkow, Molotow, Kaganowitsch* und *Schepilow* im Juni, den Sturz *Schukows* im Oktober 1957, die Zusammenfassung der Aemter des Regierungs- und Parteichefs in der Hand *Chruschtschows* im März 1958, die Entfernung *Bulganins* aus dem Parteipräsidium im September 1958 und seine Einbeziehung in die „Anti-Partei-Gruppe“ im Dezember 1958 gekennzeichnet ist. Während dieser Zeit hatten nicht nur die Vereinigten Staaten eine einheitliche Führung, sondern auch die wichtigsten Verbündeten, außer Frankreich, dessen Führungsgruppe sich jedoch über alle Regierungskrisen hinweg als erstaunlich konstant gezeigt hat.

Trotzdem ist es den Westmächten während dieser ganzen Zeit nicht einmal gelungen, den kommunistischen Führern die außenpolitische Initiative zu entreißen, oder gar den „Sieg im Kalten Krieg“ zu erringen, wie es sich *Dulles* und *Eisenhower* 1953 bei ihrem Amtsantritt vorgenommen hatten. Der „New Look“ der amerikanischen Außenpolitik blieb ebenso ein Wahlschlager wie das „Zurückrollen“ des Eisernen Vorhangs. Statt das Ende der „negativen, vergeblichen und unmoralischen Politik der Eindämmung“ herbeizuführen, wie es das republikanische Wahlprogramm von 1952 versprochen hatte, setzte die republikanische Administration diese Politik in allen wesentlichen Zügen fort und mußte sich bald den gleichen Vorwurf des „Immobilismus“ gefallen lassen wie ihre Vorgängerin. Sie vermochte in Europa und im Fernen Osten den status quo zu erhalten. Im Mittleren Osten, in Afrika und sogar in Lateinamerika konnte der kommunistische Block in wichtige Positionen vordringen, in den Vereinten Nationen die Iso-

---

1) Vgl. den Rechenschaftsbericht Präsident *Trumans* vom 7. Januar 1953 und die Antrittserklärung von Außenminister *Dulles* am 27. Januar 1953 in EA 4/1953, S. 5498 ff. und EA 5/1953, S. 5528 ff.

lierung durchbrechen und einen diplomatischen Bewegungskrieg gegen die Westmächte einleiten. Auf dem Gebiet des Weltraumfluges, dessen psychologische Bedeutung in den Vereinigten Staaten lange Zeit unterschätzt wurde, gewann die Sowjetunion den Wettlauf.

Insgesamt hat die Zeit während dieser acht Jahre zweifellos nicht für den Westen gearbeitet. Die „terms of trade" der Machtpolitik haben sich zum Vorteil der kommunistischen Mächte gewandelt.

Die Wandlungen im weltpolitischen Kräfteverhältnis

In den Jahren bis 1953, als die Vereinigten Staaten sich auf die absolute Ueberlegenheit ihrer atomaren Rüstung stützen konnten, brachte das Stützpunktsystem, das sie rings um die eurasische Landmasse aufgebaut hatten, die wichtigsten Teile des sowjetischen Gebiets in bequeme Reichweite ihrer Düsenbomber. Dagegen konnten die sowjetischen Bomber die Vereinigten Staaten höchstens im Einstreckenflug erreichen. Diese Ueberlegenheit ging dem Westen seit 1953 nicht nur dadurch verloren, daß die Sowjetunion weit rascher als allgemein erwartet wurde den Vorsprung der amerikanischen Rüstungsindustrie einholte. Noch wichtiger waren die strategischen Konsequenzen, die sich in dieser Zeit aus der Entwicklung der Rüstungstechnik selbst, insbesondere der thermonuklear-ballistischen Waffen ergaben. Seit 1955/56 war es klar, daß die bisherigen Raumvorteile der Strategie des Westens in den sechziger Jahren wesentlich an Bedeutung verlieren würden. Amerika selbst, die Industriezentren Westeuropas und die überseeischen strategischen Luftstützpunkte der Vereinigten Staaten rückten in die unmittelbare Reichweite der sowjetischen Angriffswaffen. Die Fähigkeit zu „unmittelbaren, massiven Vergeltungsaktionen mit Mitteln und an Orten eigener Wahl", auf die sich der „New Look" der amerikanischen Außenpolitik stützen sollte, war, schon als *Dulles* sie im Januar 1954 proklamierte, durch die sich abzeichnende technische Entwicklung in Frage gestellt. Als die Sowjetunion im Sommer 1957 die erste interkontinentale Rakete, im Oktober des gleichen Jahres den ersten Sputnik in den Weltraum sandte, demonstrierte sie der Welt, daß sie militärischen Drohungen des Westens mit gleichartigen Waffen entgegentreten konnte.

Die Glaubhaftigkeit der Abschreckung hing nun theoretisch von der Fähigkeit zum Gegenschlag nach einem atomaren Ueberfall (Second Strike Capability) ab, d. h. von der Bereitstellung relativ oder absolut unverletzbarer Vergeltungswaffen. Für die politische Praxis bedeutete diese „Stabilisierung" der nuklearen Abschreckung, daß die herkömmlichen Rüstungen wieder an Bedeutung gewannen, ohne daß auf die Weiterentwicklung der nuklearen Rüstungen verzichtet werden konnte. Strategie und Rüstungspolitik mußten die verlorene Machtüberlegenheit durch breitere Auswahl der verfügbaren Mittel und erhöhte Flexibilität der Methoden ausgleichen, um sowohl einem Großangriff als auch örtlichen Aggressionen jederzeit entgegentreten zu können.

Die Verteidigungskonzeption Kennedys

Kennedy hat den zentralen Gedanken seiner Vorgänger übernommen, daß die Vereinigten Staaten nie die ersten sein werden, die zu einem nuklearen Schlag ausholen. Weder der Präventivkrieg noch der „preemptive war", d. h. das Zuvorkommen gegenüber einem Präventivkrieg, sind nach den Traditionen des Landes und der Struktur seines Bündnissystems praktikable Formen der amerikanischen Politik. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die Verantwortlichen in Moskau wie in Peking dies genau wissen. Das bedeutet, daß die Vereinigten Staaten, um ihre Vertragsverpflichtungen zu erfüllen und einen potentiellen Angreifer abzuschrecken, über eine Vergeltungsmacht verfügen müssen, die durch den ersten Schlag des Gegners nicht vernichtet werden kann.

Diesem Ziel dient vor allem die sogenannte Polaris-Strategie, die sich auf Atomunterseeboote stützt, deren elektronisch gesteuerte Mittelstreckenraketen unter Wasser abgefeuert werden. *Kennedy* hat das „Polaris"-Programm seines Vorgängers wesentlich beschleunigt und erweitert, ebenso die Weiterentwicklung der mit festem Brennstoff betriebenen und dadurch sofort einsatzfähigen Raketen, die „Härtung" der festen Abschußrampen und die Schaffung mobiler Rampen sowie den Ausbau des Vorwarnungssystems. „Survivability", Ueberlebensfähigkeit der Abschreckung ist das Hauptziel dieser Stärkung der sogenannten strategischen Streitkräfte. Den zweiten Schwerpunkt des Rüstungsprogramms der neuen Administration bildet die Bereitstellung hinreichender, auch für den Guerillakrieg ausgebildeter Kräfte und modernster nichtatomarer Waffen sowie einer entsprechenden Transportkapazität, die ein wirksames „selektives" Eingreifen in örtliche Konflikte ermöglichen sollen.

Diese Konzeption ist einfach und klar, solange sie nur unter militärischen Gesichtspunkten betrachtet wird. Weit schwieriger wird es sein, sie gegen die „vested interests" in den Vereinigten Staaten und gegen die Sonderinteressen der Verbündeten durchzusetzen. Außenpolitisch liegt die Hauptschwierigkeit darin, daß an dem einen Schwerpunkt — den strategischen Waffen — die Verfügungsgewalt immer mehr in amerikanische Hände übergeht, an dem anderen Schwerpunkt — der herkömmlichen Rüstung — die Anforderungen an die Streitkräfte der Verbündeten wachsen (von denen gleichzeitig auch größere wirtschaftliche Leistungen verlangt werden). Die natürliche Konsequenz ist, daß die Verbündeten ihr Mitspracherecht nicht auf die örtlichen Probleme und Konflikte ihres Bereichs beschränken, sondern auch auf die weltpolitischen Entscheidungen der Vereinigten Staaten ausdehnen wollen, von denen die Sicherheit aller Partner der Allianz abhängt. Ebenso natürlich ist der Wunsch der Vereinigten Staaten, nicht „fünfzehn Finger am Abzug" der nuklearen Waffen zu haben und in den Verhandlungen mit der Sowjetunion einen größeren Spielraum für ihre eigenen Entschlüsse zu gewinnen, als dies in den letzten Jahren bei den Abrüstungsverhandlungen der Fall war. Symptomatisch für diese Situation ist, daß die Pläne, die NATO zur vierten Atommacht zu machen, auf Eis gelegt sind, bis Washington — und zwar, wie *Kennedy* betonte, ohne besondere Vermittlerdienste von Paris und London — die Möglichkeiten begrenzter Maßnahmen der Rüstungsbeschränkung und -kontrolle erkundet hat, deren Verwirklichung das Konzept der „abgestuften Abschreckung" vervollständigen soll.

Die „New Frontier" der Bündnispolitik

Mit seinem Regierungsprogramm, dessen wichtigste Teile wir in dieser Folge veröffentlichen, versucht *Kennedy*, die westliche Welt aus ihrer Lethargie aufzurütteln und ihr etwas von dem Pioniergeist zurückzugeben, der einmal die Auswanderer aus dem alten Europa beseelt hat. Das Schlagwort der „New Frontier" hat nach dem „New Deal" und dem „New Look" keine besonders aufrüttelnde Kraft mehr. Um so mehr hängt davon ab, ob die Persönlichkeit des jungen Präsidenten zum Sammelpunkt bisher brachliegender Kräfte wird. Seine Chance liegt darin, daß sich in den unterentwickelten Ländern Asiens und Afrikas ein unermeßliches Tätigkeitsfeld bietet, an dem die westliche Welt den Maßstab für ihre Aufgaben und Verpflichtungen gewinnen kann. Nicht nur um die akuten wirtschaftlichen Probleme der Vereinigten Staaten anzupacken, hat *Kennedy* das Hauptgewicht seiner Erklärungen an den Kongreß auf die wirtschaftlichen und sozialen Fragen gelegt, die nur in internationaler Zusammenarbeit gelöst werden können. Er richtet damit zugleich einen Appell an die Verbündeten, über ihren Sonderinteressen nicht die gemeinsamen Ideale zu vergessen, deren Ueberlieferung an die Welt von morgen die Daseinsberechtigung der Allianz begründet und auch ihre militärische Sicherung rechtfertigt.

Co.

Die wirtschaftspolitische Konzeption der Regierung Kennedy

Von Joachim Willmann

Die Vereinigten Staaten haben in den letzten Jahren keine zufriedenstellende Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen gehabt. Die Rezession der Jahre 1957/58 ist bis heute noch nicht ganz überwunden worden. Nach einem schwachen Aufschwung im Jahre 1959 erfolgte ab Mitte 1960 ein erneuter Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. Verminderte industrielle Produktion, Absatzschwierigkeiten und wachsende Arbeitslosigkeit wurden von einem hohen Zahlungsbilanzdefizit begleitet. Der republikanischen Regierung unter Dwight D. *Eisenhower* gelang es nicht, diese ungünstige Entwicklung aufzuhalten. Zwar wurden verschiedene Versuche gemacht, durch punktuelle Maßnahmen eine Aenderung der Gesamtsituation herbeizuführen. Da es aber an einem Gesamtplan fehlte und sich die vorgesehenen Einzelmaßnahmen teilweise politisch nicht realisieren ließen, blieb der Erfolg aus.

Die besonders akuten Zahlungsbilanzschwierigkeiten versuchte die Regierung *Eisenhower* durch Sparmaßnahmen bei den Unterhaltskosten für ihre im Ausland stationierten Truppen zu verringern. Darüber hinaus forderte sie von der Bundesrepublik die Uebernahme von Stationierungskosten für die amerikanischen Streitkräfte in Deutschland und einen wesentlichen Beitrag für die Entwicklungshilfe. Die Bundesrepublik hat diesen Forderungen der Vereinigten Staaten, die anläßlich eines Besuches des damaligen Finanzministers Robert *Anderson* und des seinerzeitigen Staatssekretärs im Außenministerium und jetzigen Finanzministers Douglas *Dillon* in Bonn in der Woche vom 20.—26. November 1960 präzisiert wurden, nicht in dem von amerikanischer Seite erhofften Umfang entsprochen. Die unterschiedlichen Auffassungen über die Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik führten in der Presse der beiden Länder zu gegenseitigen Vorwürfen über mangelndes Verständnis des Partners. In der öffentlichen Meinung entstand sogar der Eindruck einer vorübergehenden Abkühlung der offiziellen deutsch-amerikanischen Beziehungen, die mit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten John F. *Kennedy* zeitlich zusammenfiel.

Nach der Amtsübernahme des neuen Präsidenten wurde seitens der Bundesregierung eine Offerte unterbreitet, die noch von der Voraussetzung ausging, daß die Vereinigten Staaten vor allem an einer einmaligen Hilfe zur Entlastung ihrer angespannten Zahlungsbilanz interessiert seien. In Wirklichkeit war aber mit dem Regierungswechsel in Washington auch eine Aenderung der Konzeption eingetreten. Präsident *Kennedy* zeigte sich vom ersten Tage seiner Regierungsübernahme an bereit und willens, die wirtschaftlichen Probleme seines Landes an der

Wurzel anzufassen und alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel für eine expansive Wirtschaftspolitik einzusetzen. Kennedys Wirtschaftspolitik zielt jedoch nicht nur auf eine Gesundung der amerikanischen Wirtschaft, sondern zugleich auf eine wirtschaftliche Stärkung der gesamten freien Welt, einschließlich der Entwicklungsländer, ab.

Angesichts dieser Situation mußte die deutsche Zahlungsofferte in Washington eine ungünstige Aufnahme finden. Die Verhandlungen des Bundesaußenministers Heinrich *von Brentano* mit Präsident *Kennedy* am 17. Februar 1961 in Washington ergaben dann auch, daß es nicht um einen einmaligen deutschen Beitrag zur Verringerung des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits geht, sondern um den laufenden Beitrag der Bundesrepublik zu den gemeinsamen Anstrengungen der westlichen Industrieländer für die Entwicklungshilfe und die gemeinsamen Verteidigungslasten der NATO. Inzwischen hat die Reise des amerikanischen Sonderbotschafters Averell *Harriman* klargemacht, daß diese Aufforderung in der Tat nicht allein an die Bundesrepublik Deutschland, sondern an alle westlichen Bündnispartner gerichtet ist.

Bei der Beurteilung des gesamten Fragenkomplexes sollte auf europäischer Seite niemals vergessen werden, daß die Vereinigten Staaten seit 1945 jährlich mehrere Milliarden Dollar für Auslandshilfe und die Stationierung von Truppen in allen Teilen der Welt aufgewendet haben. Damit leisten sie einen entscheidenden Beitrag für die wirtschaftliche Prosperität und die Sicherheit aller freien Völker. Da die amerikanische Bilanz der laufenden Posten in der ganzen Nachkriegszeit und auch jetzt noch aktiv ist, beruht also das Defizit in der Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten in überragendem Maße auf solchen Leistungen, die stellvertretend für die gesamte westliche Welt erfolgen.

Für die europäischen Staaten ist eine genaue Kenntnis der wirtschaftlichen Probleme der Vereinigten Staaten und des wirtschaftlichen Programms ihrer Regierung erforderlich, um die ökonomischen Möglichkeiten der Vereinigten Staaten richtig einzuschätzen und gleichzeitig zu wissen, welche Rolle ihnen innerhalb der Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten zugedacht ist. Aus diesem Grunde unternimmt der Verfasser in dem nachfolgenden Aufsatz den Versuch, die verschiedenen Botschaften und Erklärungen Präsident *Kennedys* sowie die Meinungsäußerungen seiner wichtigsten Mitarbeiter und Berater unter Verwendung von Eindrücken einer kürzlichen Amerikareise zu einem Gesamtbild der Wirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten zusammenzufügen.

ZIELSETZUNGEN

In seinen verschiedenen Botschaften[1] hat der neue amerikanische Präsident seine Entschlossenheit bekundet, durch ein weitreichendes expansives Wirtschaftsprogramm sowohl die inneren wie die äußeren Aufgaben der amerikanischen Volkswirtschaft zu meistern.

In der Presse wurde mehrfach ein Vergleich mit der Amtsübernahme durch Präsident Franklin D. *Roosevelt* im Jahre 1933 angestellt, dessen Regierung sich ebenfalls vor schwere ökonomische Probleme gestellt sah. Auch die Tatsache, daß

damals der revolutionäre Kurs der „New Deal Policy“ eingeschlagen wurde und heute vom „New Frontier Spirit“ der Regierung *Kennedy* gesprochen wird, scheint auf eine gewisse Uebereinstimmung hinzuweisen. Indessen bestehen doch beträchtliche Unterschiede zwischen der Situation von 1933 und heute. Die weltpolitische Lage hat sich grundlegend gewandelt. *Roosevelt* fand bei seinem Regierungsantritt die amerikanische Volkswirtschaft in einem Zustand schwerer binnenwirtschaftlicher Depression vor. Seine Hauptziele mußten die Beseitigung der Arbeitslosigkeit und die Wiederbelebung von Produktion und Absatz sein. Infolge der Devisenzwangsbewirtschaftung und handelspolitischer Beschränkungen brauchte die damalige Vollbeschäftigungspolitik wenig Rücksichten auf außenwirtschaftliche Erfordernisse zu nehmen. Damals wurde seitens der amerikanischen Regierung kein Versuch unternommen, gemeinsam mit anderen Ländern auf dem Wege der internationalen Kooperation Maßnahmen zur Ueberwindung der Weltwirtschaftskrise zu ergreifen. Die Wirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten orientierte sich ebenso wie die der übrigen Industrieländer in überwiegendem Maße an binnenwirtschaftlichen Erfordernissen.

Kennedys Aufgaben liegen einmal in der Beseitigung einer — im Vergleich zu 1933 allerdings leichten — inländischen Rezession und Arbeitslosigkeit sowie in der Erfordernis einer zukünftig höheren Wachstumsrate. Daneben stellt sich ihm die schwierige Aufgabe, die Ankurbelung der Binnenwirtschaft mit einer Eindämmung des Goldabflusses und einer Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation zu verknüpfen. Die Lösung dieser Aufgabe wird zusätzlich erschwert, weil mit der Rückkehr der meisten Industrieländer zur Konvertibilität binnenwirtschaftliche Maßnahmen gar zu leicht zu negativen Rückwirkungen auf die außenwirtschaftlichen Verhältnisse führen können und weil die Regierung weiterhin der politischen Verpflichtung zu hohen Auslandshilfen nachkommen muß. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf außenwirtschaftliche Erfordernisse muß die Regierung bestrebt sein, jegliche inflationistischen Tendenzen zu vermeiden.

Die Regierung *Eisenhower* hat sich gescheut, einen eindeutig expansiven Kurs einzuschlagen. Sorgen um die Stabilität des inländischen Preisniveaus und um eine weitere Verschlechterung der Zahlungsbilanz ließen sie bis zuletzt auf einer vorsichtigen und zögernden Wirtschaftspolitik beharren. Die wesentlich größere Entschlossenheit *Kennedys*, sowohl binnenwirtschaftliche wie außenwirtschaftliche Aufgaben zu bewältigen und sowohl die kurzfristigen wie die langfristigen Ziele zu erreichen, manifestiert sich besonders in den folgenden Worten: „Demgemäß ist es die erste Voraussetzung für die Wiederherstellung des Gleichgewichts in unserem internationalen Zahlungsverkehr, daß alle nur möglichen Schritte unternommen werden, um ein wirksames Arbeiten unseres eigenen Wirtschaftssystems sicherzustellen . . .“.[2]

Der neue Präsident will also das interessante Experiment unternehmen, das sogenannte „magische Dreieck“ konjunkturpolitischer Zielsetzungen miteinander zu verbinden: Eine baldige Erholung der amerikanischen Wirtschaft soll hohe Beschäftigung und volle Ausnutzung der Kapazitäten ermöglichen; die Expansion soll auf inflationsfreiem Wege ohne einen erneuten Auftrieb des Lohn- und Preisniveaus erfolgen; das seit mehreren Jahren bestehende Zahlungsbilanzdefizit soll beseitigt und zugleich der Abfluß von Gold und kurzfristigem Kapital aus den Vereinigten Staaten verhindert werden.

Neben diesen mehr kurzfristigen Zielsetzungen ergeben sich folgende langfristige Aufgaben: Die Wiederbelebung der Binnenwirtschaft soll in ein anhaltendes kräftiges Wachstum münden und eine Ausweitung der Produktionskapazitäten herbeiführen, die „der Welt die Stärke und Lebenskraft einer freien Wirtschaft zeigt[3]". Den unterentwickelten Ländern muß durch noch umfangreichere Auslandshilfe als bisher der Aufbau einer leistungsstarken Wirtschaft ermöglicht werden.

Die Regierung der Vereinigten Staaten ist sich auch der großen Aufgaben bewußt, die, aus der gegenwärtigen weltpolitischen Situation resultierend, auf sie zukommen. Das Bewußtsein der tödlichen Gefahr, die der freien Welt durch den Bolschewismus droht, ist in der amerikanischen Oeffentlichkeit weiter verbreitet als beispielsweise in Europa[4]. Man scheint in Amerika deutlich zu erkennen, daß dieser Gefahr weder durch separate Aktionen einzelner Länder noch durch Maßnahmen auf Teilgebieten begegnet werden kann. Deshalb wird eine zusammengefaßte Anstrengung aller westlichen Nationen auf allen Gebieten zur Abwendung der gemeinsamen Gefahr für notwendig erachtet. Die Regierung *Kennedy* kann bei ihren politischen Aktionen, die darauf abzielen, nicht nur das wirtschaftliche und politische Potential der Vereinigten Staaten, sondern auch das der übrigen freien Welt zu stärken, einer breiten Unterstützung durch die öffentliche Meinung ihres Landes sicher sein. Die Verfolgung von nationalen Einzelinteressen und die daraus resultierende mangelhafte politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit der freien Welt wird in den Vereinigten Staaten als einer der Hauptgründe für die Verschlechterung der westlichen Position in den letzten Jahren angesehen[5]. Präsident *Kennedy* will deshalb der Verbesserung und Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit sein besonderes Augenmerk widmen. „Keine atlantische Macht (kann) auf eigene Faust die gemeinsamen Probleme angehen, mit denen wir uns jetzt im Bereich der Verteidigung, der Auslandshilfe, der Währungsreserven und in unzähligen anderen Bereichen auseinandersetzen müssen. Unsere enge Verbundenheit mit denen, deren Hoffnungen und Interessen wir teilen, gehört zu den gewichtigsten Aktivposten unserer Nation[6]."

BINNENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Kennedy stellt sich entschlossen der Auffassung entgegen, daß Expansion und Vollbeschäftigung unausweichlich mit Inflation und negativen Rückwirkungen auf den Dollar und die Zahlungsbilanz verbunden sein müssen. Er lehnt also eine inflationäre Entwicklung ab, die nach seiner Meinung „eine grausame Last für die Schwachen" und „ein sicherer Weg zu einer Zahlungsbilanzkrise und zur Störung der internationalen Wirtschaft der freien Welt" ist[7]. Er hat versichert, daß die Regierung niemals eine inflatorische Lücke schaffen, sondern energisch die Werkzeuge der Währungs- und Finanzpolitik einsetzen werde, um das Preisniveau stabil zu halten. Aber, so heißt es in seiner Wirtschaftsbotschaft: „Wir dürfen als Nation nicht die Meinung akzeptieren, daß angemessene Preisstabilität nur erreicht werden kann, wenn man einen flauen Wirtschaftsgang, chronische Arbeitslosigkeit und schwindende Wachstumsraten in Kauf nimmt[8]."

Tatsächlich hat die amerikanische Wirtschaft in den letzten Jahren ihre Kapazitäten und Ressourcen nicht voll genutzt. Die Wachstumsrate hat sich merklich

verlangsamt. Beachtet man weiterhin, daß diese Situation im Jahre 1960 durch eine abermalige Rezession, verbunden mit einem beunruhigenden Anstieg der Arbeitslosigkeit, eine Verschlechterung erfahren hat, so wird das Streben nach einem neuen wirtschaftspolitischen Kurs verständlich. Ein Wandel erscheint um so notwendiger, weil die Konjunktur Anfang des Jahres 1961 noch weiter zurückgegangen ist[9]. Der Federal Reserve Board Index der Industrieproduktion ist im Januar 1961 auf 102 gefallen, nachdem er Anfang 1960 einen Höchststand von 111 erreicht hatte. Zugleich sank der gesamte Absatz von Industrie, Groß- und Einzelhandel im Januar auf 58,5 Milliarden Dollar und unterschritt damit den Vormonat um 900 Millionen Dollar. Der Eingang neuer Aufträge in der Industrie war ebenfalls unbefriedigend. Mitte Februar erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit 5,71 Millionen (6,8 vH der verfügbaren Arbeitskräfte) den höchsten Stand seit zwanzig Jahren. Besonders besorgniserregend ist, daß es sich hierbei zum Teil um strukturelle Arbeitslosigkeit handelt, die auch durch eine Konjunkturbelebung nicht wirksam behoben werden kann. Sie ist vornehmlich auf mangelnde Regionalpolitik der bisherigen Regierung und auf die Automatisierung bestimmter Produktionsprozesse zurückzuführen.

Im Februar und verstärkt im März 1961 haben sich jedoch erste Anzeichen einer Belebung ergeben. Der Automobilabsatz hat wieder einen leichten Aufschwung genommen. Auch in der Stahlindustrie beginnt sich eine allmähliche Besserung des Auftragseingangs und der Produktion abzuzeichnen, obwohl die Ausnutzung der Kapazitäten mit etwa 54 vH weiterhin unbefriedigend ist. Eine Enquête der Regierung über die gegenwärtig geplanten Investitionen der Wirtschaft läßt gleichfalls die Hoffnung auf einen baldigen Wiederaufschwung der Wirtschaft zu.

Verschiedene von *Kennedy* eingesetzte Studienkommissionen und unabhängige Beobachter haben übereinstimmend die Meinung ausgesprochen, daß spätestens von der 2. Jahreshälfte 1961 an eine Expansion und Neubelebung der Wirtschaft erfolgen werde. Die Entschlossenheit, mit der Kennedy sein Programm angepackt hat, dürfte bereits ein günstiges psychologisches Klima geschaffen haben. Die neue Regierung hat eine ganze Reihe konjunkturpolitischer Maßnahmen angekündigt und — soweit die Entscheidung von ihr selbst ohne vorherige Zustimmung des Kongresses getroffen werden kann — zum Teil bereits in die Wege geleitet. Obwohl also die Maßnahmen noch gar nicht voll zur Auswirkung gelangt sind, lassen die ersten Aufschwungstendenzen erkennen, daß bereits die Ankündigung des umfassenden neuen wirtschaftspolitischen Programms positive psychologische Wirkungen hervorgerufen hat. Das Vertrauen in die zukünftige Wirtschaftsentwicklung ist offensichtlich wieder so weit gefestigt, daß teilweise bislang zurückgestellte Investitionen vorgenommen werden.

Budgetpolitik

Während die Regierung *Eisenhower* aus Furcht vor einer weiteren Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage und einem inflationistischen Preisauftrieb stets auf einen jährlich ausgeglichenen Haushalt bedacht gewesen ist, sind *Kennedy* und auch sein Finanzminister *Dillon* Anhänger einer antizyklischen Budgetpolitik. Sie treten beide dafür ein, daß der Haushalt lediglich über einen Konjunkturzyklus

hinweg ausgeglichen sein muß. Nach ihrer Ueberzeugung sollen in Jahren guten Wirtschaftsganges Ueberschüsse erzielt und zur Schuldentilgung verwendet werden. In Zeiten der Rezession sollen hingegen Defizite zugelassen sein, um eine Wiederbelebung des Wirtschaftsganges von staatlicher Seite her zu fördern. Einer solchen Budgetpolitik gebührt zweifellos der Vorrang vor einer orthodoxen Haushaltsgebarung, die durch Bindung an jährlich ausgeglichene Budgets in Rezessionsperioden noch zum Rückgang beiträgt, in Zeiten der Hochkonjunktur hingegen inflationäre Tendenzen nur noch beschleunigt.

Völlig zu Recht haben Prof. Paul *Samuelson* und andere Wirtschaftsberater der neuen Regierung darauf hingewiesen, daß die aktuelle Expansionspolitik und die zukünftige Konjunkturpolitik schlechthin in vermehrtem Maße auf finanzpolitische Mittel zurückgreifen müssen[10]. Mit Rücksicht auf die angespannte Zahlungsbilanzlage und in Erkenntnis der durch die Rückkehr zur Konvertibilität hervorgerufenen Zinselastizität der Kapitalbewegungen zwischen In- und Ausland wird der Einsatz monetärer Instrumente im Dienste der nationalen Wirtschaftspolitik wesentlich eingeengt.

Die neue Regierung ist sich bewußt, daß einer defizitären Finanzpolitik zur Belebung des Wirtschaftsganges und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit Grenzen gesetzt sind — Grenzen, die nicht nur von der Furcht vor beachtlichen Importerhöhungen gesteckt werden. Ein Budgetdefizit wie 1958 in Höhe von fast 13 Milliarden Dollar erweckt bereits rein optisch einen schlechten Eindruck. Waren schon damals die psychologischen Bedingungen ungünstig, so hat sich die Empfindlichkeit gegenüber potentiellen inflationistischen Maßnahmen und die Besorgnis um die Stabilität des Dollars seither noch vermehrt. *Kennedy* ist sich dieser Notwendigkeit zur Disziplin auf fiskalischem Gebiet bewußt. Sein Hinweis aber, daß eine stagnierende oder rückläufige Wirtschaft kein ausgeglichenes Budget zuläßt[11], ist voll und ganz zu unterstreichen. Sinkende Einkommen und Gewinne finden zwangsläufig ihren Niederschlag in niedrigeren Steuereinnahmen. Zugleich bewirkt eine rezessive Wirtschaftsentwicklung steigende Staatsausgaben für Transferzahlungen in Form von Arbeitslosenunterstützungen sowie für andere Maßnahmen zur Linderung wirtschaftlicher Not.

Unter Berufung auf die Analysen seiner ökonomischen Berater stellte *Kennedy* die Hypothese auf, daß die Staatseinkünfte im Budgetjahr 1962 statt der geschätzten 82,3 Milliarden rund 90 Milliarden Dollar betragen könnten, wenn das Wirtschaftspotential der Vereinigten Staaten voll ausgenutzt werde. Ein solches Aufkommen würde einen Haushaltsüberschuß hervorrufen, der die Finanzierung weiterer Aufgaben des Bundes und zugleich die Tilgung von Schulden ermöglichen würde[12].

Die Entscheidung der neuen Regierung, in der gegenwärtigen Situation einen Fehlbetrag im Etat zuzulassen, scheint geeignet, die monetäre Gesamtnachfrage zu stimulieren. Es ist nicht zu erwarten, daß das Defizit für das laufende Rechnungsjahr eine unerwünschte Höhe erreichen wird. *Kennedy* hat angekündigt, daß die von ihm vorgeschlagenen Ausgabenerhöhungen das bereits vorgelegte Budget nicht grundlegend ändern werden. *Dillon* hat die Behörden ermahnt, sich grundsätzlich an die von der Regierung *Eisenhower* aufgestellten Programme zu

halten und nur auf den von der Regierung als wünschenswert erachteten Gebieten Ausgabensteigerungen durchzuführen. Das kann nur so ausgelegt werden, daß infolge der Befürwortung eines expansiven Budgets offensichtlich so viele neue Ausgabenwünsche an die Regierung herangetragen wurden, daß sie ein gewisses Bremsen für berechtigt hält. Das von *Dillon* in Aussicht gestellte Budgetdefizit von einer Milliarde Dollar soll zunächst einmal ausreichen, um die dringlichste Not zu lindern und zu einer beschleunigten Erholung beizutragen. Es soll die Konsumausgaben stützen und die Nachfrage in einem Augenblick wirtschaftlicher Flaute erhöhen. Kennedy hat betont, daß verschiedene Bundesausgaben automatisch wieder fortfallen werden, wenn ein hoher Stand der Beschäftigung und Produktion erreicht ist[13].

Staatsausgaben

Infolge der nicht voll ausgenutzten Kapazitäten in der Produktionssphäre und auf dem Arbeitsmarkt glaubt *Kennedy* mit einer Ausweitung der Staatsausgaben eine Art Initialzündung auslösen zu können, ohne gleichzeitig inflatorische Auswirkungen befürchten zu müssen. Entsprechend den Vorschlägen seiner „Task Forces“[14] wurden nur wenige neue Ausgabenprogramme beschlossen und in den meisten Fällen lediglich bereits laufende Programme beschleunigt. Die von Kennedy eingeleiteten Schritte umfassen für das laufende und das kommende Budgetjahr etwa 5 Milliarden Dollar.

Die sofortigen Bundesausgaben für Zwecke des Straßenbaus, zusätzlich zu allen bisher veranschlagten Investitionen zu diesem Zweck, werden auf 724 Millionen Dollar beziffert. Für den Bau von Schulen hat eine von *Kennedy* eingesetzte Studienkommission Mehrausgaben von 2,5 Milliarden Dollar, verteilt über vier Jahre, vorgeschlagen. Daneben sollen Regierungsstellen angewiesen werden, Bauprojekte in den vom Wirtschaftsrückgang besonders betroffenen Gebieten aufs rascheste durchzuführen. Wohnhaus- und öffentliche Bauten sollen nach Kräften gefördert werden, wobei zugleich ein Druck der Regierung auf das Zinsniveau im Rahmen staatlicher Bürgschafts- und Darlehensgewährung ausgeübt werden soll. Schwebende Bauprogramme anderer öffentlicher Stellen sollen auf Anraten der Regierung beschleunigt werden.

Senator Paul *Douglas* hat außerdem eine neue Vorlage zur Hilfe für Notstandsgebiete eingebracht. Derartige, bereits früher vorgetragene Pläne waren von der Regierung *Eisenhower* zwar nicht grundsätzlich bekämpft, aber als zu weitreichend betrachtet worden. Es handelt sich vor allem um die Kohlengebiete in Pennsylvania und West-Virginia sowie die Textilzentren Neu-Englands. Für die nächsten vier Jahre forderte *Douglas* 400 Millionen Dollar, um durch Kreditgewährung neue Unternehmen anzuziehen, Umschulungsprojekte für die Arbeiter zu verwirklichen und auf diese Weise vor allem die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit wirksam zu verringern.

Die zweite große Gruppe von Vorschlägen zur Steigerung von Staatsausgaben ist überwiegend sozialpolitischer Natur. Sie verfolgen das Ziel, die Lage der von der Rezession am schwersten betroffenen Kreise zu mildern und zugleich die Kaufkraft breiter Schichten zu heben. Letztlich liegt also auch diesen Maßnahmen zugleich ein konjunkturpolitischer Gesichtspunkt — nämlich der der Steigerung

des Konsums — zugrunde. Die Notwendigkeit rascher Hilfe für die Erwerbslosen hat zum Ersuchen an den Kongreß geführt, einer vorübergehenden Verlängerung der Unterstützungszahlungen seitens des Bundes und der Einzelstaaten von 26 auf 39 Wochen zuzustimmen. Eine solche Maßnahme war auch schon in der Rezession 1958 vorgenommen worden. Außerdem sollen die Mindestzahlungen der Altersversicherung und die Witwenpensionen heraufgesetzt sowie der Kreis der Rentenbezieher erweitert werden. Gesteigerte Kinderhilfe und Verteilung von Nahrungsmitteln an Notleidende sind weitere Punkte des sozialpolitischen Ausgabenprogramms, das noch durch an anderer Stelle aufgeführte lohnpolitische Schritte seine Ergänzung findet.

In einer Sonderbotschaft zum Verteidigungshaushalt vom 28. März 1961 hat *Kennedy* dem Kongreß eine Erhöhung der Ausgaben für die Verteidigung im Budgetjahr 1962 um rund 650 Millionen Dollar vorgeschlagen[15]. Zwar können nach seiner Ansicht gewisse Einsparungen durch Einstellung überflüssiger und unmoderner Objekte vorgenommen werden, die aber durch erhöhte Aufwendungen für die Entwicklung neuer Waffen und eine allgemein größere Beweglichkeit der amerikanischen Streitkräfte mehr als kompensiert werden sollen. Selbstverständlich ist die Erhöhung der Militärausgaben nicht von ökonomischen, sondern von politischen Erfordernissen und Notwendigkeiten bestimmt. Im Hinblick auf die gegenwärtige Rezession der amerikanischen Wirtschaft dürfte aber eine Steigerung der Ausgaben für die Verteidigung zugleich einen wünschenswerten stimulierenden Effekt auf die Steigerung der Gesamtnachfrage ausüben.

Im ganzen gesehen, sind die zunächst geplanten Ausgabenerhöhungen so maßvoll gehalten, daß sie voraussichtlich keine inflatorischen Tendenzen auslösen werden. Sie zeigen, daß *Kennedy* sich der Gefahr einer Ueberdosierung bewußt ist. Der Erfolg des Ausgabenprogramms für sich allein sollte zwar nicht überschätzt werden. Das Ausgabenprogramm ist weder radikal noch neuartig, auch wenn wohlfahrtsstaatliche Tendenzen nicht bestritten werden können. Zweifellos ist es geeignet, eine Konsumbelebung hervorzurufen. Zusammen mit den übrigen konjunkturpolitischen Maßnahmen hat es ein günstiges psychologisches Klima geschaffen, um zugleich auch zur Beseitigung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit einen wesentlichen Beitrag zu liefern. Eine völlige Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit darf indessen von dem bisher angekündigten Programm noch nicht erwartet werden.

Steuervariationen

In seiner Wirtschaftsbotschaft hat *Kennedy* betont, daß zur Lösung innerwirtschaftlicher Probleme Maßnahmen erforderlich sind, die über die Rezessionsbekämpfung hinausgehen und das langfristige Wachstum der Wirtschaft beschleunigen. Er weist zu Recht darauf hin, daß sich Maßnahmen zur Ueberwindung der Wirtschaftsflaute und zur Wachstumssteigerung ergänzen[16]. Vorrangiges Ziel soll eine baldige Stimulierung der Investitionen sein, um die Produktivität zu fördern und wo immer möglich die Kosten zu senken. Es bedarf keiner Erwähnung, daß steuerpolitische Maßnahmen insbesondere die private Investitionstätigkeit beträchtlich anreizen können.

Vorläufig hat *Kennedy* es zwar abgelehnt, den Etat durch eine zeitlich befristete Senkung der Einkommensteuer mit einem weiteren Fehlbetrag von rund 5 Milliarden Dollar zu belasten; er hat aber betont, daß diese Frage im April erneut aufgegriffen werden soll, wenn sich bis dahin keine ausreichenden Anzeichen einer Erholung gezeigt haben. Obwohl *Dillon* dem von verschiedenen, Kennedy nahestehenden Wirtschaftsberatern propagierten Vorschlag einer Steuerreduktion nur mit Zurückhaltung gegenübersteht, scheint es nicht ausgeschlossen, daß *Kennedy* die Anregungen seiner Wirtschaftsberater doch noch übernehmen wird. Sowohl Paul *Samuelson* als auch der frühere Präsident der Federal Reserve Bank von New York, Allan *Sproul*, und der Vorsitzende des Council of Economic Advisers, Prof. Walter *Heller*, haben eine zeitlich befristete Herabsetzung der Einkommensteuer befürwortet. Heller hat seinen Vorschlag dahingehend präzisiert, daß er in einer Senkung der Sätze von gegenwärtig 20—91 vH auf 14—60 vH das richtige Maß erblickt[17]. Außer auf die berechtigte Vermutung, daß eine Steuerreduktion — sofern sie die Wirtschaftstätigkeit steigert — das Steueraufkommen gar nicht einmal notwendigerweise verringern muß, ist darauf hingewiesen worden, daß ein etwaiger Steuerausfall durch den Abbau verschiedener Steuerprivilegien sowie durch eine wirksamere und strengere Steuerveranlagung wettgemacht werden könnte und sollte.

Trotz *Kennedys* Einschränkung, daß eine Steuersenkung bestimmte Ausgabenprogramme für Erziehung und andere Zwecke vorübergehend erschweren würde, darf unterstellt werden, daß er eher als *Eisenhower* bereit sein dürfte, falls notwendig auch durch steuerpolitische Maßnahmen das Wachstum zu beschleunigen. Unbeirrt durch mißmutige Kommentare der Gewerkschaften will die Regierung darüber hinaus eine Aenderung der Abschreibungsbestimmungen vorschlagen, um die Erweiterung und Modernisierung des Industrieapparates zu begünstigen. Die Regierung stützt sich dabei auf Untersuchungen, denen zufolge Anlagen im Werte von rund 90 Milliarden Dollar erneuerungsbedürftig sind[18].

Grundsätzlich darf der Zielsetzung, durch Steuererleichterungen zur Ueberwindung der Rezession beizutragen, zugleich aber und in erster Linie auf eine langfristige Investitionsförderung hinzuwirken, zugestimmt werden. Der Einwand, daß Steuerreduktionen die Staatseinnahmen verringern, erscheint nicht stichhaltig, wenn diese Steuersenkungen in ihrem Effekt das Volkseinkommen und damit auch das gesamte Steueraufkommen steigern. Es fragt sich zwar, ob derartige expansive Schritte nicht zu verstärkten Inflationstendenzen führen. *Kennedy* hat jedoch versichert, daß die Regierung einen allgemeinen Anstieg des Preisniveaus mit Hilfe ihrer konjunkturpolitischen Instrumente verhindern wird. Daraus darf geschlossen werden, daß die Regierung erst nach reiflicher Ueberlegung und genauer Beobachtung des Entwicklungstrends der amerikanischen Wirtschaft umfassende steuerpolitische Maßnahmen ins Auge fassen wird.

Lohn- und Preispolitik

Ob sich das vorgesehene expansive Wirtschaftsprogramm der Regierung ohne einen allgemeinen Preis- und Lohnauftrieb durchführen lassen wird, ist nicht nur eine Frage der Ausgangslage und der Dosierung konjunkturpolitischer Maßnahmen seitens der öffentlichen Stellen, sondern vielmehr auch des Verhaltens der

Unternehmer und Gewerkschaften. Daß auch in der Rezession 1958 die Löhne und Preise nicht nur konstant geblieben, sondern sogar noch weiter gestiegen sind, unterstreicht die Bedeutung dieser Faktoren. Für ein Gelingen der neuen Wirtschaftspolitik ist daher die Zurückhaltung der Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen und das ernsthafte Bestreben der Unternehmer, ihre Preise zu stabilisieren, von ausschlaggebender Bedeutung.

Während sich *Kennedys* Vorschläge offenbar das Vertrauen der Unternehmerschaft erworben haben, hat der Gewerkschaftsführer Walter *Reuther* das Programm als zu konservativ bezeichnet. Wiederum hat Reuther sein Allheilmittel, höhere Löhne und kürzere Arbeitszeit, propagiert. Die neue Regierung hat aber unmißverständlich darauf hingewiesen, daß eine weitere Erhöhung der Löhne Preissteigerungen nach sich ziehen würde, die sich nicht mit dem Ziel einer Ausweitung der amerikanischen Exporte vereinbaren lassen. Wenn sie dem Kongreß dennoch vorgeschlagen hat, den Mindestlohn pro Stunde sofort von 1 auf 1,15 Dollar und innerhalb von zwei Jahren auf 1,25 Dollar zu erhöhen, so dürfte ein solcher Antrag weniger von konjunkturpolitischen als von sozialpolitischen Ueberlegungen bestimmt sein. Von einer solchen Heraufsetzung werden nur Randgruppen wie der Einzelhandel betroffen, denn der Durchschnittsstundenlohn in der Industrie liegt bereits bei 2,32 Dollar. Ob dieser Schritt sich jedoch auch als wirtschaftspolitisch richtig erweisen wird, muß dahingestellt bleiben, weil die Gefahr besteht, daß eine Erhöhung der Mindestlöhne den Anlaß zu neuen Lohnforderungen der übrigen Arbeitnehmer bieten könnte.

Starke Beachtung bei der Beurteilung der vom Verhalten der Sozialpartner ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verdient der Entschluß *Kennedys*, eine Beratungskommission aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern sowie Vertretern der Regierung zu schaffen, die sich mit den Problemen der Lohn-Preis-Stabilisierung, der Automation und der Produktivitätssteigerung beschäftigen soll. Man erwartet, daß die Regierung durch diesen Ausschuß gesteigerten Einfluß auf die Lohn-Preis-Politik ausüben möchte. Direkte Kontrollen stehen jedoch keinesfalls zur Debatte. Im Präsidialerlaß wurde die Kommission aufgefordert, sich zunächst vordringlich mit den beiden Problemen der Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Güter auf den Weltmärkten sowie der aus Automation und anderen technischen Aenderungen resultierenden Vorteile und Probleme zu befassen[19].

Der Versuch der Regierung, Lohn-Preis-Entwicklungen — wenn auch auf indirekte Art — zu beeinflussen, findet allerdings keine einhellige Zustimmung. *Sproul* hat beispielsweise darauf hingewiesen, daß ein solcher Versuch eventuell mehr Probleme ins Leben rufen würde, als er zur Lösung bestehender Probleme beitragen könnte[20]. Wenn man jedoch beachtet, wie wenig etwa sogenannte Regierungsappelle an die Disziplin der Sozialpartner in westeuropäischen Ländern zum Erfolg geführt haben, und wenn man darauf vertrauen darf, daß die neue Regierung keine dirigistischen Lohn-Preis-Kontrollen beabsichtigt, so scheint die Bildung einer Expertenkommission immerhin ein interessantes Experiment zu sein, makroökonomisches Verständnis unter den führenden Kräften der Sozialpartner zu erwecken.

Zins- und Offenmarktpolitik

Eine Betonung der Budgetpolitik und Versuche zur Beeinflussung des Verhaltens der Sozialpartner erscheinen um so gerechtfertigter, weil die Geld- und Kreditpolitik nur bedingte Verwendung für nationale konjunkturpolitische Zwecke erlaubt. Einer expansiven Geldpolitik — und hier vor allem Zinspolitik — werden heute, nach der Rückkehr der meisten Industrieländer zur Konvertibilität und zum weitgehend freien Geld- und Kapitalverkehr, Grenzen gesetzt. Diese Grenzen sind um so enger gezogen, weil die Vereinigten Staaten mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten und starken Abflüssen von Gold und Kapital zu kämpfen haben. Ein Wiederaufschwung der Wirtschaftsentwicklung kann einfach nicht durch eine „Easy Money Policy" unterstützt werden, ohne erneute Störungen auf außenwirtschaftlichem Gebiet befürchten zu müssen. *Samuelson* hat für diese Zusammenhänge die prägnante Formel gefunden: „Die Zeiten sind vorbei, da Amerika eine binnenwirtschaftliche Stabilisierungspolitik zu verfolgen vermochte, ohne sich Gedanken über die internationalen Rückwirkungen derselben machen zu müssen[21]." Er hat davor gewarnt, daß eine Senkung des kurzfristigen Zinsniveaus zu einer erneuten Beschleunigung des kurzfristigen Kapitalexports und der Goldabflüsse führen könnte.

Im Interesse der Ankurbelung der Binnenwirtschaft ist aber die Herabsetzung des langfristigen Zinsniveaus ein wünschenswertes Ziel, um Investitionen wie den Wohnungsbau anzuregen und den Kreditfluß auf die Kapitalmärkte zu forcieren. Schatzamt und Federal Reserve System sollen nach Ankündigung der neuen Regierung eng zusammenarbeiten, um den langfristigen Zins zu senken. Zu den beabsichtigten Maßnahmen zählt u. a. die Anweisung an die Federal Housing Administration, den Höchstzins für Wohnungsbaukredite — für die die Administration Bürgschaften übernimmt — von 5³/₄ vH auf 5¹/₂ vH herabzusetzen. Der Zins für Hypothekardarlehen soll allgemein auf ein „realistischeres" Niveau gesenkt werden. Nach diesem Grundsatz werden auf *Kennedys* Anweisung hin auch die Zinsraten für neue Darlehen an lokale Körperschaften für den Bau öffentlicher Einrichtungen gesenkt. Gewisse Arten von öffentlichen Bauprojekten, deren Finanzierung bisher nicht wünschenswert erschien, werden für darlehensfähig erklärt. *Samuelson* hat jedoch in seinem Bericht Zweifel geäußert, ob insbesondere der private Wohnungsbau heute noch so stark wie früher auf staatliche Anregungen reagieren werde, weil — trotz der Existenz von Slums — größere Bedarfslücken nicht mehr vorhanden seien[22].

Gleichfalls in Richtung auf eine Senkung des langfristigen Zinses zielt die Ankündigung des Federal Reserve Systems, zukünftig auch längerfristige Staatspapiere im Zuge ihrer Offenmarktpolitik zu erwerben. Der Federal Reserve Board hat sich bereit erklärt, die Regierung in ihrem Bemühen zur Senkung des langfristigen Zinsniveaus zu unterstützen. Der Vorsitzende des Federal Reserve Board, William *Martin*, hat zwar die Auffassung ausgesprochen, daß er nicht davon überzeugt sei, daß das erstrebte Ziel erreicht werde. Er betonte aber, daß man angesichts der außergewöhnlichen Lage der amerikanischen Wirtschaft versuchen wolle, den Ideen *Kennedys* zum Erfolg zu verhelfen.

Hauptsächliche Bedenken gegen eine Offenmarktpolitik mit langfristigen Staatspapieren sind in Finanzkreisen offensichtlich durch die Erinnerung an

Zeiten bestimmt, in denen die Reservebanken durch umfangreiche Käufe die Kurse der Staatsanleihen stützten und damit zur Inflation beitrugen. *Martin* hat aber die feste Entschlossenheit des Federal Reserve Board unterstrichen, kreditrestriktive Maßnahmen durchzusetzen, wann immer die Situation es erfordert — auch wenn die Regierung versuchen sollte, Widerstand zu leisten. Er vertraut auf das Versprechen der Regierung, in Hochkonjunkturjahren Budgetüberschüsse zu erzielen und auf diese Weise die Notenbankaufgaben zu erleichtern.

Die neue Regierung kann sich bei der Befürwortung einer erweiterten Offenmarktpolitik auf die Autorität zweier ehemaliger Mitglieder des Federal Reserve System, Allan *Sproul* und Robert *Roosa,* stützen, die auch für eine solche Neugestaltung eingetreten sind. Aber *Kennedy* selbst hat auf den „scheinbaren" Widerspruch hingewiesen, der im Streben nach höheren kurzfristigen Zinsen und gleichzeitig niedrigeren langfristigen Zinsen liegt. Aus Finanzkreisen war bereits die Meinung zu hören, daß verschiedene Anleger vom Erwerb langfristiger Anleihen Abstand nehmen würden, wenn sie den Markt für manipuliert halten. Berechtigt erscheint auch der Einwand, daß eine Besserung der Konjunktur zu einer Belebung der Kapitalnachfrage und damit wiederum zu steigenden langfristigen Zinsen führen werde. Immerhin haben in den letzten Wochen in Erwartung der von Kennedy angekündigten Schritte die Sätze für dreimonatige Schatzwechsel von 2,2 auf 2,5 vH angezogen, während zugleich die Kurse langfristiger Anleihen etwas gestiegen sind — was eine entsprechende Verminderung der Effektivverzinsung bedeutet.

So wünschenswert und verständlich auch *Kennedys* Streben nach unterschiedlicher Zinsgestaltung mit Rücksicht auf die gleichzeitigen Erfordernisse der Zahlungsbilanz und Binnenkonjunktur ist, muß doch bezweifelt werden, daß seine geld- und kreditpolitischen Pläne vollen Erfolg haben werden. Eine empirisch oft nachgewiesene Kommunikation zwischen Geldmarkt und Kapitalmarkt dürfte auf die Dauer ein Auseinanderlaufen der Zinssätze erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Niedriger Kapitalmarktzins und hoher Geldmarktzins verringern die Nachfrage nach und erhöhen das Angebot an langfristigen Wertpapieren, so daß es unter Umständen schon sehr umfangreicher Stützungskäufe seitens des Zentralbanksystems bedürfen würde, um ein niedriges Zinsniveau auf den Kapitalmärkten aufrechtzuerhalten.

AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Zum Ziel kräftiger und anhaltender Expansion der amerikanischen Wirtschaft ohne Inflation gesellt sich auf außenwirtschaftlichem Gebiet das Bemühen um die Aufrechterhaltung der Goldparität des Dollars und die Wiederherstellung des amerikanischen Zahlungsbilanzgleichgewichts.

Während des letzten Jahrzehnts hat die Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten in jedem Jahr mit Ausnahme des Jahres 1957 Defizite ausgewiesen[23]. Zwar war das Uebergewicht der Exporte über die Importe von Waren und Dienstleistungen beträchtlich, aber doch nicht groß genug, um die Ausgaben für Wirtschaftshilfe (z. B. Marshall-Plan, Entwicklungshilfe), die militärischen Ausgaben im Ausland, die Darlehen der amerikanischen Regierung und die

privaten Kapitalexporte zu decken. In den Jahren 1958 und 1959 stieg der Fehlbetrag auf 3,5 Milliarden Dollar bzw. 3,8 Milliarden Dollar an, wobei sich diese Jahre von der Periode 1950—1956 vor allem dadurch unterschieden, daß das Defizit zu umfangreichen Transfers von Gold auf auswärtige Konten und zu einer weiteren Zunahme ausländischer Dollarguthaben führte. Diese Goldtransfers beinhalten zwar an sich keine fundamentale Verschlechterung der ihnen zugrunde liegenden Zahlungsbilanzposten; sie spiegelten jedoch die im Ausland verbreitete Tendenz wider, Zahlungsüberschüsse vermehrt in Gold anzulegen.

1960 erhöhte sich zwar der Ueberschuß der Waren- und Dienstleistungsbilanz wieder auf 5,8 Milliarden Dollar (1959: 2,2 Mrd.) — verursacht vor allem durch den beträchtlichen Anstieg der Exporte um mehr als 3 Milliarden Dollar. Zugleich stellte sich aber infolge der höheren Zinsniveaus und guten Investitionsmöglichkeiten im Ausland sowie gewisser spekulativer Befürchtungen über die Zukunft des Dollars ein starker Abfluß von kurzfristigem Kapital in Höhe von 2—2,5 Milliarden Dollar ein. Es war der entscheidende Faktor für das Gesamtdefizit von etwa 3,8 Milliarden Dollar, von dem 1,7 Milliarden Dollar in Goldabflüssen und 2,1 Milliarden Dollar in Form einer Zunahme auswärtiger Dollarguthaben ihren Ausdruck fanden.

Maßnahmen zur Eindämmung des Abflusses von Gold und kurzfristigem Kapital

Es ist verständlich, daß *Kennedy* neben der Beseitigung des „Hard Core“[24] der amerikanischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch vorwiegend handelspolitische Maßnahmen der Eindämmung des Goldabflusses und der Umkehrung der Richtung kurzfristiger Kapitaltransaktionen in seinem außenwirtschaftlichen Programm beträchtlichen Raum gewährt. Die anhaltenden Goldabflüsse der vergangenen Jahre sind letztlich aus der Erwartung des Auslandes zu verstehen, daß es der amerikanischen Regierung nicht gelingen werde, den Dollar stabil zu halten. Um diesen Tendenzen entgegenzutreten, hat Kennedy eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, damit „die amerikanischen Goldbestände nicht länger den Interessen, Launen und Einfällen mannigfaltiger Besitzer von Dollarguthaben im In- und Ausland ausgesetzt sind[25]“. Neben effektiven geld- und währungspolitischen Maßnahmen hat Kennedy eine Art von „Moral Suasion“ angewandt: „Wir müssen und werden keinerlei Maßnahmen treffen, um den Goldpreis des Dollars von 35 Dollar pro Unze zu erhöhen. Das ist ein Versprechen[26]! Diejenigen, die eine Schwäche des Dollars befürchten, werden feststellen, daß ihre Befürchtungen unbegründet sind. Diejenigen, die aus spekulativen Gründen auf eine Erhöhung des Goldpreises hoffen, werden feststellen, daß ihre Hoffnungen vergebens sind[27].“ Mit dem Versprechen, den Wechselkurs des Dollars nicht zu ändern, ist Kennedy denjenigen Vorschlägen entgegengekommen, die eine Goldgarantie für ausländische Inhaber von Dollarguthaben gefordert hatten. Allein dieses Versprechen hat schon ausgereicht, auch ohne juristische Garantien eine Verringerung des Umtausches von Dollar in Gold herbeizuführen.

In seiner Zahlungsbilanzbotschaft hat *Kennedy* außerdem auf die Währungsstärke der Vereinigten Staaten — ihren Goldbestand von 17,5 Milliarden Dollar und die Ziehungsrechte beim Internationalen Währungsfonds (IMF) in Höhe von 4,1 Milliarden Dollar — hingewiesen. Er hat dabei das formelle Versprechen

gegeben, die bestehende Dollarparität notfalls auch unter Heranziehung der jetzt noch durch die 25prozentige Deckungsvorschrift gebundenen 11,5 Milliarden Dollar Goldreserven und durch Einsatz der „zweiten Liquiditätsreserve" beim IMF zu verteidigen.

Es wäre in der Tat zu begrüßen, wenn auch die Vereinigten Staaten sich entschließen könnten, auf die in den meisten Ländern längst beseitigte Garantiefunktion des Goldes für die eigene Währung zu verzichten und den gesamten Goldbestand nur noch für Zwecke des internationalen Zahlungsausgleichs zu reservieren. Auch die Absicht, zukünftig in verstärktem Maße auf die amerikanischen Ziehungsrechte beim IMF zurückzugreifen, erscheint im Interesse der Dollarstabilität gerechtfertigt. Denjenigen Ländern, deren Währung durch intensivere Benutzung der Ziehungsrechte vor allem in Anspruch genommen werden dürfte, d. h. verschiedener westeuropäischer Länder und Japans, dürfte diese Ankündigung allerdings weniger willkommen sein, da sie dadurch leicht zu beträchtlichen automatischen Krediten veranlaßt werden könnten[28].

Der amerikanische Präsident hat ferner darauf hingewiesen, daß die private und öffentliche Wirtschaft der Vereinigten Staaten große Guthaben im Ausland besitzt. Die privaten kurzfristigen Guthaben werden auf 4,5 Milliarden Dollar geschätzt. Langfristige private Investitionen im Ausland — Unternehmungen in amerikanischem Besitz, Wertpapiere u. a. — erreichen 44 Milliarden Dollar gegenüber insgesamt rund 28 Milliarden Dollar Investitionen des Auslandes in den Vereinigten Staaten. Der Hinweis auf diese Posten erscheint jedoch weniger überzeugend, weil immerhin ein beachtlicher Teil dieser Guthaben — z. B. die amerikanischen Unternehmungen im Ausland — nicht ohne weiteres kurzfristig für Zwecke des internationalen Zahlungsbilanzausgleichs verfügbar wäre.

Neben der demonstrativen Darstellung der monetären Macht der Vereinigten Staaten und der Versicherung, die vorhandenen Liquiditätsreserven voll einzusetzen, hat die Regierung verschiedene effektive Maßnahmen eingeleitet, um den Abfluß von Gold und kurzfristigem Kapital durch zinspolitische Maßnahmen zumindest zum Stillstand zu bringen. Ein weiteres Absinken des kurzfristigen Zinsniveaus soll um jeden Preis vermieden werden. Darüber hinaus[29] sollen ausländischen Regierungen und Zentralbanken besondere Zinssätze für Dollarguthaben eingeräumt werden, um sie vom Kauf amerikanischen Goldes abzuhalten. Zu diesem Zweck sind dem Kongreß bereits Gesetzentwürfe zugegangen, die separate Maxima für die Verzinsung der Festgelder und Spardepositen ausländischer Regierungen und Währungsbehörden vorsehen und eine einheitliche steuerliche Behandlung der gewinnbringenden Kapitalanlagen ausländischer Zentralbanken gewährleisten. Der Schatzminister wurde außerdem angewiesen, Staatspapiere zu einem speziellen Zins aufzulegen, die ausschließlich von ausländischen Regierungen erworben werden können.

Zweifellos wäre der Effekt dieser Vorkehrungen wesentlich größer, wenn auch private ausländische Banken und Unternehmungen in den Kreis eingeschlossen würden, der von den speziellen Zinsanreizen profitieren soll. Das um so mehr, als die privaten ausländischen Wirtschaftskreise sicherlich noch stärker auf Zinsvariationen reagieren. Es ist aber verständlich, wenn die amerikanische Re-

gierung, wohl aus Furcht vor Umgehungsmöglichkeiten, den Kreis der Privilegierten auf offizielle Regierungskreise und Währungsbehörden des Auslandes beschränkt hat[30].

Daneben bleibt das noch unter der Regierung *Eisenhower* erlassene Verbot der Goldhortung durch Amerikaner im Ausland bestehen, um die wenigen amerikanischen Bürger, die gegen den Dollar spekulieren, zu entmutigen[31]. Der Schatzminister wurde angewiesen, den Präsidenten über die wirksame Durchsetzung dieser Anordnung auf dem laufenden zu halten.

Unterstützt werden die Bemühungen der amerikanischen Regierung um Verringerung des kurzfristigen Kapitalabflusses zweifellos auch durch die in verschiedenen europäischen Staaten, vornehmlich der Bundesrepublik, erfolgten Anstrengungen, die Kreditpolitik nach externen Gesichtspunkten auszurichten und das Zinsgefälle gegenüber den Vereinigten Staaten abzuschwächen. Zugleich dürfte die kürzlich in zwei europäischen Ländern — nämlich der Bundesrepublik und den Niederlanden — erfolgte Aufwertung dazu beitragen, die Stabilität des Dollars zu stärken. In diesem Schritt kommt neben internen konjunkturpolitischen Erwägungen der beiden Länder letztlich die Bereitschaft zum Ausdruck, die Funktion des Dollars als der neben dem Gold wichtigsten Währungsreserve der freien Welt zu erhalten.

Handelspolitik

Die im vorigen Abschnitt aufgezeigten Maßnahmen haben jedoch auf die strukturelle Differenz zwischen dem Ueberschuß der Bilanz der laufenden Posten einerseits und den militärischen und wirtschaftlichen Hilfeleistungen sowie langfristigen privaten Auslandsinvestitionen keinen Einfluß. Ausgehend von der Hoffnung, daß der hohe Außenhandelsüberschuß 1960 in Höhe von mehr als 4 Milliarden Dollar auch in den kommenden Jahren als gesichert angesehen werden kann, hat *Kennedy* den „harten Kern“ des US-Zahlungsbilanzdefizits mit etwa 1,5 Milliarden Dollar beziffert.

Es ist zu begrüßen, daß *Kennedy* in seinem Bestreben um Verringerung dieses strukturellen Defizits keine Einschränkung der Wirtschaftshilfe der Vereinigten Staaten angekündigt hat. Er betonte, daß eine Besserung vornehmlich durch eine Steigerung der amerikanischen Ausfuhr sowie eine positive Beeinflussung der privaten Kapitalströme gesucht werden soll. Auch auf außenhandelspolitischem Gebiet sieht Kennedy also einen expansiven Kurs vor und distanziert sich erfreulicherweise von einer Rückkehr zum Protektionismus. Vermehrte Einfuhrbeschränkungen werden ebenso abgelehnt wie eine wettbewerbsverfälschende Subventionierung der eigenen Ausfuhr. Die expansive und liberale Politik im Außenhandel soll vor allem in folgenden Maßnahmen ihren Ausdruck finden:

Exporte[32]

In erster Linie wird die Regierung bemüht sein, die amerikanischen Unternehmer auf „orthodoxe“ Weise zur Intensivierung ihrer Exportbemühungen anzuspornen. Sie sollen dafür gesteigerte Unterstützung und Förderung durch die Regierung erhalten. Die Handelsvertretungen und -einrichtungen im Ausland sollen beträchtlich ausgeweitet werden.

Auch hinsichtlich der Exportgarantien und -finanzierung werden vermehrte Anstrengungen angekündigt. Die Export-Import-Bank soll zukünftig eine bedeutsamere Rolle spielen, um amerikanischen Exporteuren gleichgünstige Bedingungen einzuräumen, wie sie ausländischen Konkurrenten in ihren eigenen Ländern gewährt werden. Daneben laufen Untersuchungen, auch private Kreditinstitute in vermehrtem Maße zur Exportkreditgewährung heranzuziehen. Das Handelsministerium wurde angewiesen, die Geschäftsleute in ihren Bemühungen zu unterstützen, auf ausländischen Märkten Fuß zu fassen und zu expandieren.

Um die Situation in der amerikanischen Landwirtschaft zu bessern, vor allem ihre alljährlichen enormen Produktionsüberschüsse in verstärktem Maße abzusetzen, erachtet es die neue Regierung als notwendig, auf eine kräftige Exportsteigerung hinzuwirken. Der Landwirtschaftsminister wurde beauftragt, über alle möglichen und international wünschbaren Mittel für die Steigerung der Agrarausfuhr Bericht zu erstatten. Ob es möglich sein wird, den Absatz in Westeuropa wesentlich zu steigern, erscheint höchst zweifelhaft. Wesentlich bessere Chancen werden sich jedoch für landwirtschaftliche Exporte in die Entwicklungsländer bieten.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß eine wesentliche Steigerung der US-Exporte nicht nur von staatlichen Förderungsmaßnahmen abhängt. Entscheidend wird sein, daß es gelingt, das inländische Preisniveau stabil zu halten; denn trotz der relativ hohen Lebenshaltungskosten in den Vereinigten Staaten ist die amerikanische Industrie beim gegenwärtigen Preisniveau dank der weit fortgeschrittenen Automation des Produktionsprozesses auch im Verhältnis zu den westeuropäischen Industrieländern auf zahlreichen Gebieten durchaus konkurrenzfähig.

Um die Dienstleistungsbilanz noch stärker zu aktivieren, soll der ausländische Tourismus in die Vereinigten Staaten stimuliert werden. *Kennedy* glaubt, daß Reisen in die Vereinigten Staaten einen großen potentiellen Markt darstellen, der bisher noch viel zu wenig erschlossen wurde. Energische Fremdenwerbung wird als geeignete Maßnahme angesehen, zumal sich die wirtschaftlichen Verhältnisse in vielen Ländern entscheidend verbessert haben. Kritisch darf jedoch eingewendet werden, daß infolge der relativ teuren Dienstleistungen in den Vereinigten Staaten von dieser Seite wohl kaum entscheidende Entlastungseffekte für die Zahlungsbilanz zu erwarten sind.

Diskriminierende Züge trägt das Exportprogramm der neuen Männer in Washington nur insoweit, als weiterhin, wenigstens vorläufig, im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfsprogramme an andere Staaten das Hauptgewicht auf der Bindung an die Lieferung amerikanischer Waren liegen soll (Buy American). Auf diese Weise soll vermieden werden, daß ein Großteil der Schenkungen und Kredite zum Kauf von Erzeugnissen anderer Länder verwendet wird. Rein ökonomisch läßt sich natürlich der Einwand führen, daß eine derartige Zweckbindung dem Prinzip widerspricht, auf den billigsten Märkten einzukaufen und die Vorteile einer freien Weltwirtschaft zu nutzen. Es ist aber beruhigend zu hören, wenn *Kennedy* ausdrücklich betont, daß derartige Restriktionen nur so lange aufrecht-

erhalten bleiben sollen, „bis ein vernünftiges Gesamtgleichgewicht wiederhergestellt worden ist[33]".

Es scheint berechtigt, daß zugleich Appelle an die übrigen Industrieländer gerichtet werden, Zölle, Restriktionen und andere diskriminierende Schranken gegenüber amerikanischen Gütern abzubauen. Die Regierung hat angekündigt, daß die im Rahmen des GATT stattfindenden Zollverhandlungen dazu benutzt werden sollen, um eine möglichst weitgehende Senkung der ausländischen Zollniveaus zu erreichen.

Importe[34]

In seiner Zahlungsbilanzbotschaft hat *Kennedy* darauf hingewiesen, daß „eine Rückkehr zum Protektionismus keine Lösung (ist). Ein solcher Kurs würde Vergeltungsmaßnahmen auslösen, und die heute stark zu unseren Gunsten lautende Handelsbilanz könnte sich gegen uns wenden, was für den Dollar katastrophale Folgen haben würde[35]".

Kennedy hat bereits seinen Willen dokumentiert, die amerikanischen Importzölle nicht zu erhöhen. Ein Antrag auf Heraufsetzung der Zölle für Bindfäden wurde zurückgewiesen. Obwohl die schlechte Wirtschaftslage in den Vereinigten Staaten eine ganze Reihe protektionistischer Forderungen hervorgerufen hat und obwohl Kennedy in seiner Senatorenzeit und auch noch in seiner Wahlkampagne verschiedentlich für den handelspolitischen Schutz bestimmter Industrien eingetreten ist, neigt er offenbar nunmehr zu einer liberalen Importpolitik, frei von Handelsrestriktionen und Währungskontrollen.

Eine Ausnahme bildet die Beschränkung der zollfreien Einfuhr von Waren, die von zurückkehrenden amerikanischen Touristen in die Vereinigten Staaten mitgebracht werden, von 500 auf 100 Dollar. Ein entsprechender Gesetzesantrag wurde dem Kongreß bereits zugeleitet. Diese Maßnahme erscheint verständlich, wenn man bedenkt, daß die Freigrenze für zollfreie Einfuhr amerikanischer Touristen nach dem Zweiten Weltkrieg auf 500 Dollar erhöht wurde, um der europäischen Wirtschaft zusätzliche Exportmöglichkeiten zu verschaffen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß es in den westeuropäischen Ländern keine Freigrenze solchen Ausmaßes gibt.

Die von der Regierung *Eisenhower* angekündigte Rückführung von Familienangehörigen der im Ausland stationierten Streitkräfte mit dem Ziel, Dollarausgaben im Ausland zu verringern, wird von der Regierung *Kennedy* als ungeeignet abgelehnt. Nach ihrer Meinung würden diese Maßnahmen nur die Moral der Truppe schwächen. Verteidigungsminister Robert *McNamara* hat mitgeteilt, daß gleichgroße Einsparungen durch Beschränkung der Ausgaben der Wehrmachtsangehörigen und ihrer Familien für Ferienreisen und den Kauf dauerhafter Konsumgüter (vor allem Kraftwagen und Möbel) erzielt werden können. Eine Beschränkung der Höhe der Ausgaben privater amerikanischer Touristen im Ausland ist im Regierungsprogramm jedoch nicht vorgesehen.

Zu den Sparmaßnahmen auf der Importseite zählt auch die Anweisung, besondere Verfahren für die Prüfung von Gesuchen aller Regierungsstellen auszuarbeiten, die Ausgaben im Ausland beinhalten. Die im November 1960 in Kraft

getretenen Richtlinien, denen zufolge die amerikanischen Streitkräfte im Ausland in verstärktem Maße direkt aus den Vereinigten Staaten versorgt werden sollen, bleiben aufrechterhalten — selbst, wenn das US-Budget eine zusätzliche Belastung erfahren sollte. Hier werden beachtliche Einsparungen erwartet, zumal die Beschaffungskäufe der Streitkräfte im Ausland jährlich etwa eine Summe von 1 Milliarde Dollar erreichten.

Die bevorzugte Inanspruchnahme amerikanischer Güter für Truppenlieferungen unter Inkaufnahme einer höheren Budgetbelastung entspricht jedoch nicht dem Prinzip der komparativen Kosten sowie der bestmöglichen Nutzung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und ist ökonomisch sinnwidrig. Zwar erfolgt eine Entlastung der US-Zahlungsbilanz; da aber andererseits teilweise höhere Produktionskosten und zusätzliche Transportkosten in Kauf genommen werden müssen, scheint der Vorwurf berechtigt, von einer „Sparsamkeit am falschen Platz" zu sprechen.

Langfristiger Kapitalverkehr

Die liberale außenwirtschaftliche Konzeption der neuen Regierung findet ihren Ausdruck auch in der Bekräftigung, daß die Vereinigten Staaten nicht restriktiv auf die freien Kapitalbewegungen zwischen In- und Ausland einwirken werden.

Die Steigerung ausländischer Investitionen in den Vereinigten Staaten wird als ein bedeutsames Ziel erachtet. Diejenigen westeuropäischen Länder, die über eine starke Liquiditätsreserve verfügen, sollen angehalten werden, Restriktionen zu beseitigen, die noch immer die Möglichkeit zu Investitionen in den Vereinigten Staaten beschränken. Das Handelsministerium soll ein neues Programm entwickeln, um ausländische Investoren auf Anlagemöglichkeiten in den Vereinigten Staaten aufmerksam zu machen.

Auch der Abfluß von Dollars für Investitionen im Ausland wird keinen Beschränkungen unterliegen, soweit es sich um „legitime" private Investitionen in anderen Ländern handelt. Hingegen wird es als zweckmäßig erachtet, den Mißbrauch sogenannter „Steuerasyle" einzudämmen. Dem Kongreß wurden gesetzgebende Maßnahmen empfohlen, um amerikanische Kapitalanlagen im Ausland mit dem Ziel der Steuerhinterziehung zu verhindern. Der Schatzminister wurde angewiesen, bis zum 1. April Bericht zu erstatten, ob die gegenwärtigen Steuergesetze auf Grund besonderer Vorzugsbehandlung den Abfluß amerikanischen Kapitals nach ausländischen Industriestaaten in unangemessener Weise fördern. Unternehmer müssen eventuell damit rechnen, daß Steuervergünstigungen für Investitionen im Ausland zukünftig eingeschränkt werden. Untersuchungen haben gezeigt, daß häufig Steuern dadurch umgangen werden, daß Kapital in anderen Ländern untergebracht wird, in denen keine oder nur geringfügige Steuern erhoben werden. Die Aufhebung von Steuervergünstigungen erscheint der Regierung um so dringlicher, weil Gewinne und Dividenden aus derartigen Investitionen nicht rücktransferiert, sondern erneut im Ausland investiert werden.

Aus den bisherigen Meinungsäußerungen läßt sich noch nicht schließen, was unter „legitimen" Auslandsinvestitionen verstanden wird. Es muß bezweifelt werden, ob überhaupt eine zweifelsfreie Abgrenzung dieses Begriffes möglich ist.

Auch die in diesem Zusammenhang vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen sind noch zu wenig bekannt und können nicht eindeutig beurteilt werden.

Ausgaben für Auslandshilfe[36]

Der amerikanische Präsident hat versichert, daß angesichts der Notwendigkeit einer Erweiterung der internationalen Entwicklungshilfe für Amerika per Saldo keine Verringerung der eigenen Leistung in Frage kommt. Nicht der wirtschaftliche Maßstab, sondern der Maßstab der weltpolitischen Verantwortung soll für die Hilfeleistung ausschlaggebend sein.[37]

Am 22. März hat *Kennedy* sein neues Programm für die Auslandshilfe präzisiert, an dem die beiden Wirtschaftswissenschaftler Prof. Walt Whitman *Rostow* und Prof. John Kenneth *Galbraith* wesentlich beteiligt waren. Es weicht in verschiedenen Punkten erheblich von dem der Regierung *Eisenhower* ab. Das Programm soll fünf Jahre gelten, von einer zentralen Behörde gelenkt werden und sich gegenüber dem von der ehemaligen Regierung geplanten Betrag von rund 10 Milliarden Dollar auf 12 bis 14 Milliarden Dollar erhöhen.

Außer einer zukünftig verstärkten Beteiligung der westlichen Verbündeten und der zentralen Zusammenfassung aller amerikanischen Hilfsmaßnahmen sieht das Programm vor allem folgende Aenderungen vor: An Stelle von kurzfristigen Hilfeleistungen und Notmaßnahmen sind langfristige Hilfen auf Grund umfassender Entwicklungspläne vorgesehen. Die Militärhilfe, die bisher das Programm psychologisch belastete, soll ausgeklammert und nunmehr allein vom Verteidigungsministerium durchgeführt werden. Für jedes einzelne bedürftige Land soll ein individuelles Hilfsprogramm aufgestellt werden. Statt verlorener Zuschüsse sollen vor allem Darlehen gewährt werden, die mit günstigen Bedingungen wie einer Laufzeit bis zu 50 Jahren und geringen oder überhaupt keinen Zinsen ausgestattet werden.

Im Haushaltsjahr 1961/62 wird nach *Kennedys* Vorschlag die Auslandshilfe — noch unter Einbeziehung der Militärhilfe — wie bereits von *Eisenhower* gefordert, 4 Milliarden Dollar betragen. Sie gliedert sich auf in 0,9 Milliarden Dollar für Anleihen, 1,5 Milliarden Dollar für soziale Hilfeleistungen und Erziehungsprogramme und 1,6 Milliarden Dollar für Militärhilfe (200 Millionen Dollar weniger als ursprünglich vorgesehen). *Kennedys* Kritik an der bisherigen Auslandshilfe richtet sich vor allem gegen die Schwerfälligkeit und bürokratische Zerstückelung sowie die Tatsache, daß die auf ein Jahr begrenzte Bewilligung von Mitteln im Gegensatz zur langfristigen Hilfe der kommunistischen Länder von den Empfängerländern als Stückwerk betrachtet wird.

Besonderes Gewicht mißt *Kennedy* der Wirtschaftshilfe für die lateinamerikanischen Länder bei. Er hat den Kongreß ersucht, von den 500 Millionen Dollar, die in der Akte von Bogota am 13. September 1960 von der amerikanischen Regierung versprochen worden waren, keine Abstriche zu machen. Eine alle Länder Amerikas umfassende Kampagne soll das Analphabetentum verringern und die mangelhaften Ausbildungsmöglichkeiten auf allen Stufen verbessern. Um dem Hunger und der Unterernährung in den Notstandsgebieten entgegenzutreten, sollen die beträchtlichen landwirtschaftlichen Ueberschüsse der Vereinigten Staa-

ten eingesetzt werden. Der Präsident hat außerdem empfohlen, eine interministerielle Einsatzgruppe unter Leitung des Außenministers der Vereinigten Staaten zu schaffen, um „alle für die amerikanischen Republiken wichtigen Programme und politischen Maßnahmen auf höchster Ebene zu koordinieren[38]. In diesem Zusammenhang wird auch der Organisation of American States (OAS) große Bedeutung beigemessen. Offensichtlich besteht die Absicht, die Zusammenarbeit der amerikanischen Staaten im Rahmen dieser Organisation zu intensivieren.

In der neuen zentralen Auslandshilfebehörde sollen folgende Organisationen zusammengefaßt werden: die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (ICA), der Entwicklungshilfefonds (DLF), das „Nahrungsmittel-für-den-Frieden"-Programm und das neugeschaffene Friedenskorps. Zugleich wird die Auslandshilfebehörde die Verteilung landwirtschaftlicher Ueberschußprodukte vornehmen, die von anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Alle Aufgaben, die das Außenministerium bisher in Zusammenarbeit mit der ICA vorgenommen hat, fallen ebenfalls der neuen Behörde zu. Ihr Leiter ist allein dem Präsidenten und dem Außenminister verantwortlich.

Kennedy hat in seiner Botschaft zwar betont, daß auch die Waffenhilfe fortgeführt werden müsse, um den neuen Ländern die notwendigen Mittel zur Verteidigung ihrer Freiheit und ihres wirtschaftlichen Aufbaus bereitzustellen. Sie tritt aber zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Hilfe zurück. 1,6 Milliarden Dollar für das Haushaltsjahr 1961/62 werden als ausreichend erachtet, um die Verpflichtungen der Vereinigten Staaten auf diesem Gebiet zu sichern.

ZIELE IM BEREICH DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT DES WESTENS

In seiner Zahlungsbilanzbotschaft hat der neue Präsident unterstrichen, daß die Vereinigten Staaten es als ein bedeutsames Ziel ansehen, den Welthandel weiter zu liberalisieren und vor allem das Zollniveau der Industrieländer fortschreitend abzubauen. Als ein wichtiges Instrument hierfür wird das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) erachtet. „In den im Rahmen des GATT stattfindenden Zollverhandlungen werden wir im Interesse unserer Exportbestrebungen zu erreichen suchen, daß fremde Länder die Zölle weitmöglichst senken[39]."

Daneben hat sich *Kennedy* mit seinem ganzen Prestige für die inzwischen erfolgte Ratifizierung des Vertrages der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) eingesetzt. Das ist um so bedeutsamer, weil der Vertrag über die Gründung der OECD noch von der Eisenhower-Administration ausgehandelt worden war und schon während der Vertragsverhandlungen Befürchtungen laut geworden waren, daß der Kongreß diesem Vertragswerk womöglich ebenso die Ratifizierung versagen könne wie seinerzeit der Welthandelscharta. Die positive Einstellung der neuen Regierung gegenüber diesem Vertragswerk liegt in der Hoffnung auf eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit im atlantischen Rahmen begründet. Sie ist zugleich Ausdruck der Absicht Kennedys, die übrigen Industrieländer zu einer Neuverteilung der Mittel für die Entwicklungshilfe und einer liberaleren Handels- und Währungspolitik gegenüber den Vereinigten Staaten zu bewegen. Darüber hinaus sieht die amerikanische

Regierung in der OECD ein geeignetes Instrument, um Schwierigkeiten auf wirtschaftlichem Gebiet in Europa, die durch das Nebeneinanderbestehen von EWG und EFTA aufgetreten sind, möglichst weitgehend zu kompensieren.

Nach der Zustimmung des Kongresses hat *Kennedy* die OECD-Ratifikationsurkunde am 23. März 1961 unterzeichnet. Die parlamentarische Behandlung der Ratifizierung des OECD-Vertrages zeigte jedoch, daß auch im neuen amerikanischen Kongreß eine starke Mehrheit von konservativen Republikanern und Südstaatendemokraten vorhanden ist. Diese politischen Kräfte neigten bisher tendenziell zur Verfolgung einer Politik, die stärker auf den Schutz der eigenen wirtschaftlichen Interessen hinauslief. Ob sie dem Präsidenten auch dann folgen würden, wenn dieser auf handelspolitischem Gebiet eine avantgardistische Politik einschlagen sollte — etwa durch den Versuch, das Trade Agreement Act zu modifizieren — muß abgewartet werden. Bei der strengen verfassungsmäßigen Gewaltenteilung in den Vereinigten Staaten darf der Einfluß des Kongresses auf die politische Willensbildung nicht unterschätzt werden. Es könnte deshalb durchaus in Zukunft die Situation eintreten, daß eine allzu fortschrittliche Außenwirtschaftspolitik der Regierung vom Kongreß gebremst und abgeschwächt wird.

Auf währungspolitischem Gebiet gilt *Kennedys* Streben der Sicherung der internationalen Liquidität durch eine Reform des International Monetary Fund (IMF) als der bedeutsamsten Währungsinstitution der freien Welt[40]. Kennedy vertritt die Auffassung, daß mit zunehmendem Handel zwischen den westlichen Ländern eine Erhöhung der internationalen Währungsreserven unerläßlich sein wird. Seine Ueberlegungen lehnen sich eng an Vorschläge an, wie sie von *Triffin* und *Bernstein* mit dem Ziel einer Internationalisierung der Währungsreserven beziehungsweise von Rallongen der IMF-Quoten (etwa wie in der EZU) vorgebracht wurden. Er erachtet diese Aufgabe als besonders dringlich, weil

a) die Gefahr besteht, daß das Ausland die Umwandlung eines großen Teils der auf 19,5 Milliarden Dollar angewachsenen kurzfristigen Dollarguthaben in Gold verlangen könnte,

b) eine Wiederherstellung des Gleichgewichts der US-Zahlungsbilanz das Ende einer Alimentierung der Währungsreserven anderer Länder bedeuten und damit eine erneute Illiquidität im Welthandel hervorrufen könnte.

Eine Reform des internationalen Währungssystems sollte von allen westlichen Ländern begrüßt werden. Zwar ist die Ausweitung des Welthandels allein kein ausreichender Indikator für die international benötigte Liquidität — die erforderlichen Weltwährungsreserven sind vor allem auch von der konjunkturpolitischen und monetären Disziplin der beteiligten Länder abhängig. Gleichwohl ist eine Ueberprüfung der Funktionen und Kreditschöpfungsmöglichkeiten des IMF nicht nur im Interesse der Stabilität des Dollars, sondern des gesamten westlichen Währungssystems wünschenswert.

DIE REALISIERUNG DES PROGRAMMS

Das wirtschaftspolitische Programm der neuen amerikanischen Regierung zeigt, daß sich Präsident *Kennedy* nicht mit Einzel- oder ad hoc-Maßnahmen begnügen will, um die akuten Schwierigkeiten der amerikanischen Wirtschaft zu beseitigen.

Die von ihm in Angriff genommenen Maßnahmen fügen sich vielmehr in eine wohldurchdachte gesamtwirtschaftliche Konzeption ein, deren Zielsetzungen eingangs ausführlich behandelt wurden. Das Programm erscheint geeignet, einen beachtlichen Wiederaufschwung der Binnenwirtschaft einzuleiten. Ein dauerhafter Erfolg hängt vor allem davon ab, daß es der neuen Regierung gelingt, nicht nur ein beschleunigtes Wachstum um jeden Preis herbeizuführen. Vielmehr muß diese Expansion bei stabilem Lohn- und Preisniveau erreicht werden. Dies ist zugleich die conditio sine qua non für die langfristige Lösung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Das Gelingen dieser Politik wird weitgehend davon abhängen, in welchem Ausmaß die Sozialpartner in den Vereinigten Staaten bereit sein werden, Disziplin in ihren Lohn- und Preisforderungen zu halten. Die wenig ermutigenden Erfahrungen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gesammelt wurden, zeigen die großen Gefahren, die der Verwirklichung des Wirtschaftsprogramms von dieser Seite her drohen.

Bei der Beurteilung der Erfolgschancen ist auch zu beachten, daß die angekündigten Maßnahmen nur teilweise auf dem Verordnungswege verwirklicht werden können. Einige der Vorschläge machen die Aenderung bestehender oder den Erlaß neuer Gesetze erforderlich. Hierzu, wie auch zu allen Ausgabenbewilligungen, bedarf es der Zustimmung des Kongresses. Aehnlich liegen die Verhältnisse auf dem Gebiet der Geld- und Kreditpolitik: Hier bedarf die Regierung der Unterstützung des Federal Reserve Board.

Noch mehr als seine Vorgänger ist *Kennedy* bereit, die Wirtschaftspolitik des Landes bewußt den außenpolitischen Erfordernissen anzupassen. *Truman* und *Eisenhower* sind für die Vereinigten Staaten das politische und militärische Engagement eingegangen und haben gleichzeitig auch auf wirtschaftlichem Gebiet begonnen, den Weg der internationalen Partnerschaft zu beschreiten. *Kennedy* will die Führungsposition der Vereinigten Staaten innerhalb der freien westlichen Welt und gegenüber dem Ostblock ausbauen. Bei der großen Bedeutung, die er mit Recht der Wirtschaftspolitik in unserer Zeit beimißt, ist er bestrebt, auch auf diesem Gebiet die Bande der Zusammenarbeit innerhalb der freien Welt enger zu knüpfen. Hierzu bedarf er der Bereitschaft und der Mithilfe seiner Verbündeten. Auch sie müssen bereit sein, den eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten und durch liberale Handelspolitik, durch monetäre und finanzpolitische Disziplin sowie durch enge Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen ihren Beitrag zur Vermehrung des Wohlstandes in der freien Welt zu leisten.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. Regierungsprogramm des Präsidenten der Vereinigten Staaten, John F. *Kennedy*, (Botschaft über die Lage der Nation) vom 30. Januar 1961, in EA 4/1961, S. D 101 ff.

Wirtschaftsprogramm der Vereinigten Staaten (Wirtschaftsbotschaft) vom 2. Februar 1961, S. D 213 ff.

Programm zum Ausgleich der amerikanischen Zahlungsbilanz (Botschaft über die Zahlungsbilanz) vom 6. Februar 1961, S. D 217 ff.

Hilfsprogramm der Vereinigten Staaten für Lateinamerika vom 14. März 1961, S. D 227 ff.

Auslandshilfeprogramm der Vereinigten Staaten vom 22. März 1961, S. D 233 ff.

Empfehlungen für das Budget der Vereinigten Staaten (Haushaltsjahr 1962) vom 24. März 1961, S. D 243 ff.

Verteidigungsprogramm der Vereinigten Staaten vom 28. März 1961, S. D 252 ff.

[2]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 218.

[3]) Vgl. Wirtschaftsbotschaft, S. D 213.

[4]) Vgl. hierzu insbesondere J. D. *Zellerbach*, „Defects in the Western Alliance". Committee for Economic Development (CED). New York, 9. Februar 1961.

[5]) Vgl. hierzu auch J. D. *Zellerbach*, a. a. O.

[6]) Vgl. Botschaft über die Lage der Nation, in EA 4/1961, S. D 106.

[7]) Vgl. den vollen Wortlaut der Wirtschaftsbotschaft, in *The New York Times*, International Edition vom 3. Februar 1961, S. 4, Sp. 8.

[8]) Wirtschaftsbotschaft, ebenda S. 4, Sp. 8.

[9]) Vgl. im folgenden „Die Wirtschaftsentwicklung in den Vereinigten Staaten" in *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe vom 19. März 1961, Blatt 11.

[10]) Vgl. Paul *Samuelson*, „Prospects and Policies for the 1961 American Economy". A Report to the President-Elect Kennedy. Press Office of President-Elect John F. Kennedy. New York, 6. Januar 1961.

[11]) Vgl. Wirtschaftsbotschaft, S. D 213.

[12]) Vgl. Wirtschaftsbotschaft, voller Wortlaut, a. a. O., S. 4, Sp. 2.

[13]) Vgl. Wirtschaftsbotschaft, S. D 214.

[14]) Untersuchungskommissionen und Studiengruppen, die von *Kennedy* mit dem Ausarbeiten von wirtschaftspolitischen Programmen für die verschiedenen Gebiete betraut worden sind.

[15]) Vgl. Verteidigungsprogramm, S. D 253.

[16]) Vgl. Wirtschaftsbotschaft, S. D 214.

[17]) Vgl. *Time* (The Weekly Newsmagazine) vom 3. März 1961, S. 15.

[18]) Vgl. Frederick M. *Rosenstiel*, „Günstige Aufnahme des Kennedy-Programms", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. Februar 1961.

[19]) Vgl. *Amerika Dienst* (Wirtschaft und Arbeit) vom 24. Februar 1961.

[20]) Vgl. Allan *Sproul*, Roy *Blough*, Paul *McCracken*, „The Economic Situation and the Balance of Payments". Office of the White House Press Secretary. Washington, 25. Januar 1961, S. 22.

[21]) Vgl. *Samuelson*, a. a. O., S. 3.

[22]) Vgl. *Samuelson*, a. a. O., S. 8.

[23]) Vgl. im folgenden „National Objectives and the Balance of Payments Problem". Committee for Economic Development (CED), New York, Februar 1960.

[24]) Die Differenz zwischen dem Ueberschuß der Bilanz der laufenden Posten der Zahlungsbilanz einerseits und den militärischen und wirtschaftlichen Hilfeleistungen sowie langfristigen privaten Investitionen im Ausland andererseits.

[25]) Vgl. *Sproul, Blough, McCracken*, a. a. O., S. 14.

[26]) Vgl. Botschaft über die Lage der Nation, in EA 4/1961, S. D 104.

[27]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 221.

[28]) Vgl. „Grundsätzliche Aspekte des Wirtschafts- und Währungsprogramms Kennedys", in *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe vom 12. Februar 1961, Blatt 11.

[29]) Vgl. im folgenden Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 222.

[30]) Vgl. „Grundsätzliche Aspekte des Wirtschafts- und Währungsprogramms Kennedys", in *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe vom 12. Februar 1961, Blatt 11.

[31]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 222.

[32]) Vgl. im folgenden Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 223.

[33]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 225.

[34]) Vgl. im folgenden Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 221.

[35]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 221.

[36]) Vgl. zur Verteilung der Kapitalströme aus westlichen Industrieländern und Japan in die Entwicklungsländer während des letzten Jahrzehnts vor allem die vor kurzem erschienene Untersuchung der Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), „Moyens Financiers mis à la Disposition des Pays en voie de Développement Economique 1956—1959." Paris, 27. Februar 1961.

[37]) Vgl. „Grundsätzliche Aspekte des Wirtschafts- und Währungsprogramms Kennedys", in *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe vom 12. Februar 1961, Blatt 11.

[38]) Vgl. Botschaft über die Lage der Nation, in EA 4/1961, S. D 108. Vgl. ferner Hilfsprogramm für Lateinamerika, S. D 227 ff.

[39]) Vgl. Botschaft über die Zahlungsbilanz, S. D 225.

[40]) Vgl. „Grundsätzliche Aspekte des Wirtschafts- und Währungsprogramms Kennedys". *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe vom 12. Februar 1961, Blatt 11.

Die französische Atombewaffnung im Spiegel der parlamentarischen Debatten

Von Walter Schütze

DIE REGIERUNGSVORLAGE FÜR EINE „FORCE DE FRAPPE“

Die parlamentarischen Beratungen der Regierungsvorlage über den Aufbau einer französischen Atomstreitmacht, die sich von Mitte Oktober bis Anfang Dezember 1960 hinzogen, waren bisher zweifellos die bedeutsamste politische Auseinandersetzung zwischen Regierung und Parlament, welche die V. Republik erlebte. Der Grund hierfür ist nicht nur in der großen außenpolitischen und militärischen Tragweite des der Nationalversammlung und dem Senat vorgelegten Entwurfes mit dem unscheinbaren Titel: „Programmgesetz für bestimmte militärische Ausrüstungen“[1] zu suchen, sondern auch in der Tatsache, daß die Mechanismen der neuen Verfassung hier zum ersten Male voll zur praktischen Anwendung kamen. Dabei zeigte es sich, daß die Regierung angesichts einer Opposition, die in der IV. Republik unweigerlich zum Rücktritt des Kabinetts geführt hätte, ihren Willen gegenüber der Legislative durchsetzen konnte.

Gewiß hätte die Regierung die Möglichkeit gehabt, die für die Modernisierung der Streitkräfte benötigten Mittel im Rahmen des ordentlichen Haushaltes zu beantragen. Sie zog jedoch den Weg über ein Sondergesetz vor, einerseits um dem im Parlament immer stärker geäußerten Wunsch nach einer außen- und militärpolitischen, durch eine Abstimmung abgeschlossenen Debatte entgegenzukommen und andererseits, um eine Gesamtplanung für die Dauer von fünf Jahren vornehmen zu können.

Der dem Parlament vorgelegte Entwurf sieht im Rahmen eines Fünfjahresprogrammes für die Jahre 1960 bis 1964 Rüstungsausgaben von insgesamt 11,790 Milliarden NF vor:

6,048 Milliarden NF für die Atomstreitkräfte, die „force de frappe atomique“ oder, wie diese offiziell bezeichnet wird, „force de dissuasion“ (Abschreckungsmacht). Von diesem Betrag entfallen 4928 Millionen NF auf die Produktion von Kernsprengstoff, auf die „Verkleinerung“ der Atomladungen einschließlich des Baues einer Uran-Isotopentrennanlage sowie auf die Entwicklung von ballistischen Flugkörpern (etwa 1 Milliarde NF), die jedoch nicht vor 1970 einsatzbereit sein werden. Für den Bau von 50 sogenannten „strategischen Bombern“, die Atomköpfe befördern können („Mirage IV“ der Dassault-Flugzeugwerke), sind 1120 Millionen NF eingeplant.

4,742 Milliarden NF sind für die Modernisierung der konventionellen Streitkräfte (einschließlich der im Rahmen eines NATO-Gemeinschaftsprogrammes gebauten Abwehrrakete „Hawk“) bestimmt.

Dr. Walter *Schütze*, Referent im Centre d'Études de Politique Étrangère, Paris.

Die Debatte in der Nationalversammlung begann am 13. Oktober 1960 mit einer Rede von Premierminister Michel *Debré* zur Außen- und Militärpolitik [2]. Von Anfang an machte sich bei den Abgeordneten eine starke Opposition bemerkbar, die alle Parteien mit Ausnahme der gaullistischen UNR (Union pour la Nouvelle République) umfaßte. Ein Antrag zur Absetzung der Beratungen über den Gesetzentwurf wurde zwar mit 264 Stimmen (insbesondere mit den Stimmen der 212 UNR-Abgeordneten) gegen 213 Stimmen abgelehnt, doch zeigte bereits das Ergebnis der Ausschußberatungen die starke Kritik an dem Militärprogramm. Der Finanz- und der Verteidigungsausschuß legten am 18. Oktober ihre Berichte vor. Sie sprachen sich mit knappen Mehrheiten für die Regierungsvorlage aus, während sich der Auswärtige Ausschuß der Stellungnahme enthielt, da die Abstimmung über den Bericht Maurice *Faures*, der die Ablehnung empfohlen hatte, Stimmengleichheit ergeben hatte.

Die SFIO-Fraktion brachte einen Antrag auf Rücküberweisung der Vorlage an die Ausschüsse mit der Begründung ein, es solle zunächst geklärt werden, ob die Regierung alle Möglichkeiten zur Bildung einer integrierten Atomstreitmacht der NATO entsprechend den Vorschlägen von General Lauris *Norstad* über eine europäische Abschreckungsstreitkraft unter gemeinsamer Kontrolle[3] ausgeschöpft habe. Da der Premierminister befürchten mußte, daß die Mehrheit der Kammer diesem Antrag, der von den radikalsozialistischen Mittelparteien, der MRP und der Partei der Unabhängigen, unterstützt wurde, stattgeben würde, stellte er am 19. Oktober, dem zweiten Tag der allgemeinen Aussprache, die Vertrauensfrage.

Die Situation hatte sich damit eindeutig zugunsten der Regierung verschoben, denn mit der Bejahung der Vertrauensfrage war automatisch die Annahme der Vorlage verbunden. Die Verfassung sieht nur eine Möglichkeit vor, einen Entwurf dennoch zu Fall zu bringen: die Annahme eines Tadelsantrages durch die Mehrheit aller Mitglieder der Nationalversammlung. Die Debatte über den am 24. Oktober von der Opposition eingebrachten Tadelsantrag, der von Guy *Mollet* für die SFIO, von Maurice *Faure* für die Radikalsozialisten und die anderen Mittelparteien, von Henry *Bergasse* für einen Teil der Unabhängigen und von Paul *Coste-Floret* für die Volksrepublikaner (MRP) sowie von *Waldeck-Rochet* für die Kommunisten begründet wurde, konzentrierte sich mehr und mehr auf die außenpolitische Orientierung *de Gaulles* und ließ die technischen Fragen der atomaren Bewaffnung in den Hintergrund treten. Am Ausgang der Debatte konnte jedoch kein Zweifel bestehen, denn die Abgeordneten sahen sich hier vor die schwierige Alternative gestellt, einer Politik zuzustimmen, die viele, wenn nicht sogar die meisten von ihnen im Hinblick auf die Entwicklung des Atlantikpaktes und der europäischen Einigung für verfehlt hielten, oder aber in einem kritischen Stadium der Algerien-Politik die Regierung zu stürzen und so Staatspräsident *de Gaulle*, auf den die parlamentarische Mehrheit ihre Hoffnungen für eine Lösung des Algerien-Konfliktes setzte, in den Arm zu fallen oder ihn gar zu einem diktatorischen Abenteuer unter Ausschaltung des Parlamentes zu verleiten.

Es ist bemerkenswert genug, daß trotz dieser ausgesprochenen Zwangslage nur 70 Stimmen an der absoluten Mehrheit für den Tadelsantrag fehlten[4]. Wie groß

die Unzufriedenheit der Parlamentarier mit den Plänen *de Gaulles* hinsichtlich des Atlantikpaktes und — was mehrmals in den Debatten anklang — mit der Europa-Politik war, wurde im Senat noch deutlicher, wo eine Abstimmung zur Sache selbst nicht mittels der Vertrauensfrage verhindert werden konnte und wo die regierungstreue UNR-Fraktion weitaus schwächer war als in der Kammer. Schon die Senatsausschüsse hatten sich zum Entwurf negativ geäußert. Der Finanzausschuß stimmte zwar den finanziellen Aspekten zu, lehnte aber den Entwurf, wie der Berichterstatter André *Maroselli* (Demokratische Linke) erklärte, auf Grund seiner Auswirkungen auf die europäische Politik und die NATO ab und folgte damit dem Votum des Ausschusses für Auswärtiges und Verteidigung.

Der von der Opposition gestellte Antrag auf Absetzung der Debatte (die am 8. November begonnen hatte) wurde mit großer Mehrheit angenommen: 186 Senatoren stimmten dafür, 83 dagegen[5].

Es gelang dem Vermittlungsausschuß des Senats und der Kammer nicht, sich auf einen Kompromißtext zu einigen. Die Schwierigkeit lag in erster Linie bei dem Premierminister, der sich weigerte, zwei Zusatzanträgen zuzustimmen, die vorsahen, zunächst in Verhandlungen mit den Verbündeten einzutreten und eigene Vorschläge zur Bildung einer atlantischen „force de frappe" zu unterbreiten. Daraufhin lehnte der Senat es am 30. November erneut mit 182 gegen 84 Stimmen ab, die zweite Lesung zu eröffnen.

In der Nationalversammlung ergab sich in der zweiten und dritten Lesung im wesentlichen das gleiche Bild wie in der ersten Lesung. Die Regierung kam jedesmal der Abstimmung über den Entwurf selbst durch die Stellung der Vertrauensfrage zuvor. Die Tadelsanträge der Opposition erzielten 214 beziehungsweise 215 Stimmen (22. November und 6. Dezember), wobei die Reihen der Opposition durch die Gegner der Algerien-Politik *de Gaulles* verstärkt wurden, während einige Abgeordnete der Mitte sich diesmal zugunsten der Regierung entschieden[6]. Der Premierminister lehnte alle Zusatzanträge ab, die eine Integration oder zumindest eine Absprache im NATO-Rahmen forderten, und stimmte lediglich der vagen Formulierung zu, die Regierung solle sich für eine „möglichst enge Zusammenarbeit mit den atlantischen Verbündeten auf politischem, strategischem und wissenschaftlichem Gebiet" einsetzen.

Die Taktik der Regierung hatte indessen die grundsätzliche Frage des Verhältnisses von Legislative und Exekutive aufgeworfen, denn in weiten Kreisen der Kammer herrschte die Auffassung vor, die Regierung habe von ihrem verfassungsmäßigen Recht zur Stellung der Vertrauensfrage übertriebenen Gebrauch gemacht und damit die Rechte der gesetzgebenden Versammlung beschnitten.

DIE HALTUNG DER FRANZÖSISCHEN REGIERUNG GEGENÜBER DER NATO UND IHRE EUROPA-POLITIK

Bereits in der ersten Rede Premierminister *Debrés* vor der Nationalversammlung wurde deutlich, daß es sich bei dem Atomprogramm um weit mehr handelte als lediglich um Maßnahmen zur Modernisierung der französischen Streitkräfte, deren Notwendigkeit übrigens von keiner Seite bestritten wurde. Bereits kurz

nach seinem Regierungsantritt hatte *de Gaulle* in einem allerdings niemals veröffentlichten Schreiben an die amerikanische und die britische Regierung die Bildung eines politischen Dreierdirektoriums vorgeschlagen und damit seinen Wunsch nach einem stärkeren Mitspracherecht Frankreichs an den politischen Entscheidungen der Allianz zum Ausdruck gebracht. Seine mehrfach öffentlich erhobenen Forderungen in dieser Richtung bildeten den Hintergrund für die forcierte Atomrüstung. Von hier aus gesehen hatte *Debré* recht, als er sich gegen den Vorwurf der Opposition verwahrte, der Plan der Regierung ziele auf eine Neuorientierung der französischen Außen- und Militärpolitik ab. Er stellt in der Tat nur den Versuch dar, die Vorstellungen *de Gaulles* im eigenen Lande in die Praxis umzusetzen, nachdem die Verbündeten sich ihnen verschlossen hatten. Die Parlamentarier dachten jedoch an die Thesen, die zur Zeit der IV. Republik Gültigkeit hatten und die sich allerdings in wesentlichen Punkten von den Ambitionen *de Gaulles* unterschieden. Der Premierminister ging in seiner Argumentation davon aus, daß die NATO reformbedürftig sei: „Obwohl die westliche Allianz nur dann Solidarität und Dauer haben wird, wenn sie die Solidarität der freien Welt zum Ausdruck bringt, kennt der Pakt nur eine europäische Solidarität . . ., auch gegenwärtig ist der Westen gegenüber dem Mittleren Osten und Afrika gespalten . . ., in Algerien verteidigt Frankreich den Westen, das wird jeden Tag klarer. Unsere Anstrengungen werden aber nicht durch die westliche Solidarität gestützt. Die Tatsache, daß der Pakt nicht für die Gesamtheit der Welt Geltung hat, ist eine Hauptursache seiner Schwäche." Darüber hinaus, so hieß es in der Regierungserklärung, sei die NATO auch deshalb unvollkommen, weil ihre politische und ihre strategische Organisation ungleichwertig seien und die Vereinigten Staaten auf Grund ihrer Möglichkeiten über privilegierte Rechte verfügten.

Wurde hier die Forderung nach einer Reform der NATO im Sinne einer geographischen Ausweitung und der Schaffung einer „politischen Spitze" (bei der allerdings nicht klar war, ob es sich um eine Neuauflage des „Dreierdirektoriums" handeln sollte) erhoben, so bekräftete *Debré* erneut die Ablehnung der vollen militärischen Integration. Lediglich auf technischer Ebene (Ausrüstungen, Nachschubwesen usw.) könne man die Integration durchführen, während die großen politischen und strategischen Entscheidungen den nationalen Regierungen und Parlamenten vorbehalten werden müßten.

Die von der Regierung zur Europa-Politik vorgebrachten Thesen waren eine Wiederholung der aus den Pressekonferenzen *de Gaulles* bekannten Aeußerungen über eine Kooperation souveräner Regierungen. *Debré erklärte,* im Rahmen der von der Regierung vorgeschlagenen politischen Koordinierung der Sechs seien nicht nur regelmäßige Treffen der Regierungs- bzw. Staatschefs vorgesehen, sondern auch die Verpflichtung, auf bestimmten Gebieten keine Entscheidung ohne vorhergehende Konsultationen und ohne den Versuch einer gemeinsamen politischen Orientierung zu treffen. Der Premierminister bezog sich dann auf die bisher mit den Europäischen Gemeinschaften gemachten Erfahrungen und leitete daraus den Schluß ab, daß technische und wirtschaftliche Behörden nicht an Stelle der verantwortlichen Regierungen Entscheidungen treffen könnten. Auf den von Kritikern vorgebrachten Hinweis, die Regierung gefährde durch das

„Europa der Vaterländer" die europäische Einigung, erwiderte Debré: „Was ist Europa, wenn es nicht die Vaterländer sind, was ist es anders als ein Europa der Staaten?"

DIE AUTONOMIE DER FRANZÖSISCHEN VERTEIDIGUNG UND DIE „FORCE DE FRAPPE"

Die These der Regierung gipfelte in der Feststellung, ein Verzicht auf die nationale Landesverteidigung würde der Selbstaufgabe der Nation gleichkommen. Unter dem Hinweis darauf, daß die beiden Weltmächte, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, nicht mehr in der Lage seien, ihren Willen überall durchzusetzen, und ihnen mehr und mehr Grenzen gesetzt seien, erklärte Premierminister *Debré* am 13. Oktober: „Dies gibt den anderen Nationen, insbesondere den Mächten zweiter Ordnung wie uns, eine bescheidene, aber unzweifelhafte Möglichkeit, einen Einfluß auszuüben ... Ein Land, das hier aufgibt, verzichtet in der Tat auf die Freiheit seiner Bürger und die Verteidigung seiner Interessen. Die Selbstaufgabe der Nation, der Verlust des autonomen Willens der Konzeption und der Entscheidung dürfen nicht eintreten." Einige Abgeordnete der Rechten unterstützten diese Auffassung.

Gewichtige Sprecher des Hauses machten dagegen geltend, daß der von der Regierung mit dem Atomprogramm gewählte Weg verfehlt sei. Der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, François *Valentin* (Unabhängiger), meinte, es sei besser, das Gewicht Frankreichs innerhalb des Bündnisses zu stärken, als eine „abstrakte Unabhängigkeit" anzustreben. Sehr scharf wandte sich der Führer der Sozialisten, Guy *Mollet,* gegen die Regierungspolitik: Die Anerkennung der Stellung Frankreichs lasse sich nicht durch leidenschaftliche Gesten erzwingen — eine Anspielung auf die Weigerung *de Gaulles,* amerikanische Atombomber in Frankreich zu dulden und die französische Mittelmeerflotte weiterhin dem NATO-Oberbefehl zu unterstellen —, denn diese Gesten trennten Frankreich von den schwächeren Verbündeten, ohne daß sie die mächtigeren Verbündeten zu überzeugen vermöchten. Auch die Entschlossenheit einzelner, eine bestimmte Politik zu verfolgen, nütze nichts, wenn man, gerade im Hinblick auf die Gefahren in Berlin, das Gefüge des Bündnisses lockere. Der ehemalige Staatssekretär des Aeußeren, Maurice *Faure,* vertrat die Meinung, durch die Weigerung, die Streitkräfte zu integrieren, würde das Bündnis nicht nur militärisch, sondern auch politisch erschüttert werden; die Haltung Frankreichs werde innerhalb der NATO zu Rivalitäten und übersteigerten Forderungen führen, deren Folgen nur allzu klar vorauszusehen seien.

Paul *Reynaud* hielt eine volle Autonomie Frankreichs angesichts der gegebenen militärischen Lage gleichfalls für eine Illusion: „Denjenigen, welche die NATO kritisieren, möchte ich erwidern, daß ohne die NATO unsere Armee, die heute in Algerien steht, am Rhein stehen und Gott bitten müßte, daß der Gegner keine Atomwaffen einsetzt." Ein weiterer Sprecher der Fraktion der Unabhängigen *(de Lacoste-Lareymondie)* führte die Aenderung der politischen Orientierung auf die Irritation zurück, welche die Regierung angesichts der Ablehnung ihrer For-

derungen durch die Alliierten empfunden habe. Man wollte sich nun nicht mehr damit begnügen, sich von Atomwaffen verteidigen zu lassen, deren Schlüssel die Amerikaner in der Hand hätten. Der Regierung warf er vor: „Dadurch, daß Sie dauernd Vorbehalte anmeldeten, die unrealistischsten Aeußerungen über unsere Unabhängigkeit und unsere nationalen Streitkräfte machten, davon sprachen, ein Europa vom Atlantik bis zum Ural zu schaffen, und erklärten, die politischen Meinungsverschiedenheiten mit unseren Alliierten könnten sich eines Tages in strategische Meinungsverschiedenheiten verwandeln, sind Sie ständig größere Risiken hinsichtlich unserer Sicherheit eingegangen. Sie haben denjenigen in der Allianz, die gleichfalls nationale Forderungen geltend machen, weil sie genauso schwerwiegende Probleme haben wie wir, stets neue Argumente geliefert."

Ein Großteil der Abgeordneten vermochte sich zweifellos nicht die These des Premierministers zu eigen zu machen, derzufolge „ein Land als besserer Alliierter angesehen werde, wenn es fähig sei, selbst für seine nationale Verteidigung aufzukommen." Zumindest beurteilten sie die militärischen Möglichkeiten Frankreichs anders, als es die Regierung tat, und auch die These von der sogenannten „Proportionalität der Risiken", auf der die Planung der Regierung beruht, vermochte sie kaum zu überzeugen. Diese These, die von dem ehemaligen Luftwaffengeneral und heutigen Raketenspezialisten der Firma Dassault, Pierre *Gallois*, entwickelt worden ist, besagt, da die Vereinigten Staaten sich jetzt einem sowjetischen Atomschlag direkt ausgesetzt sähen, würden sie nur noch im Falle einer direkten Aggression Atomwaffen einsetzen, nicht aber im Falle eines Angriffes auf einen an der Peripherie liegenden Verbündeten [7]. Die „Glaubwürdigkeit" des automatischen Einsatzes von Atomwaffen und damit die Wirksamkeit der Abschreckung seien dadurch geringer geworden. Frankreich dagegen könne eine „Abschreckungsmacht" schaffen, die dem Gegner einen Schaden zufügen könnte, der größer wäre als der Gewinn, den er sich aus der Ausschaltung Frankreichs erhoffen könne. Diese These von der „Proportionalität" wurde von mehreren Seiten als abwegig bezeichnet, da sie davon ausgehe, daß Frankreich allein Ziel eines sowjetischen Angriffs sein würde. Der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, François *Valentin*, sagte hierzu: Das Objekt des Gegners sei der ganze Kontinent, und deshalb müßte die proportionierte Abschreckung Frankreichs dem Wert ganz Europas entsprechen, „eine Perspektive, die sich offensichtlich nicht mit dem gesunden Menschenverstand verträgt".

Der militärische Wert der im Programmgesetz vorgesehenen „force de frappe" wurde von zahlreichen Seiten gleichfalls in Zweifel gezogen. Der Finanzausschuß stellte fest, die geplanten Mittel reichten nicht aus, um gleichzeitig die Versorgung der in Algerien stehenden Truppen, die Modernisierung der Schildstreitkräfte in Europa und die Schaffung von Atomstreitkräften zu gewährleisten. Der Berichterstatter des Verteidigungsausschusses kam zu dem Schluß, daß an einen rein nationalen Einsatz französischer Waffen überhaupt nicht zu denken sei, da ein starkes Mißverhältnis zwischen den Land- und Luftstreitkräften bestehe. Die Landarmee bleibe quantitativ wie qualitativ weit hinter denen der NATO-Partner zurück und werde weder 1963 noch 1965 operationsfähig sein; die Luftwaffe werde, soweit sie überhaupt noch eingesetzt werden könnte (bis höchstens

1970), nicht zur Unterstützung einer — gar nicht vorhandenen — Landarmee dienen können, sondern darauf beschränkt bleiben, die alliierten Streitkräfte zu verstärken und sich ihnen, wie es heute der Fall sei, zu unterstellen.

Der als Atombombenträger vorgesehene Bomber „Mirage IV" wurde von mehreren Seiten als technisch veraltet bezeichnet. Der SFIO-Abgeordnete René *Schmitt* erklärte, der „Mirage IV" würde zur Zeit seiner Indienststellung (frühestens 1965) angesichts der Fortschritte bei der Abwehr gelenkter Flugkörper keine Chance mehr haben, die feindliche Abwehrlinie zu durchbrechen. Es wäre deshalb militärisch sinnvoller, sich auf die wesentlich weniger kostspielige Produktion des Abfangjägers „Mirage III" zu beschränken: „Die Operation wird teuer und wirkungslos sein. Die ‚force de frappe' ist unter diesen Umständen nichts weiter als der Ausdruck eines Größenwahns, mit dem endlich Schluß gemacht werden muß."

Auch Konservative und Kommunisten waren in seltener Einmütigkeit der Auffassung, die „force de frappe" würde auf die Sowjetunion mit ihrem großen Vorsprung auf dem Raketensektor keinerlei Eindruck machen können.

Vor allem der Aktionsradius der „Mirage IV" stellte einen schwachen Punkt in der offiziellen Argumentation dar, welche bestrebt war, die „strategische Luftflotte" als wirksames Gegenschlagmittel glaubhaft zu machen. Er ist mit 1200 km in der Tat für einen Einsatz strategischer Art zu gering; die von Regierungsseite angedeutete Notlösung, im Ernstfall würden die Bomber zu ihren Flugplätzen nicht unbedingt zurückkehren müssen, stieß bei den Abgeordneten auf heftigen Widerspruch.

Während die Möglichkeit, innerhalb einer absehbaren Zeit über einsatzfähige Atomraketen verfügen zu können, überhaupt nicht erwogen wurde, da bereits die „Verkleinerung" der Atomladungen große Schwierigkeiten aufwirft, stellte die Opposition ein weiteres gewichtiges Argument in den Vordergrund, das ihrer Auffassung nach gegen die „force de frappe" sprach: die unzureichende Ausrüstung der konventionellen Streitkräfte Frankreichs. Nicht nur auf seiten der Anhänger des „Französisch-Algerien" trat man für eine schlagkräftige Landarmee ein, auch François *Valentin* bezeichnete eine „konventionelle und antisubversive Abschreckungswaffe" als unbedingt erforderlich. Paul *Reynaud*, der auf die ungenügende Einsatzbereitschaft der französischen Truppen in Deutschland hinwies, faßte hier die Kritik der Opposition in den Worten zusammen: „Man wendet die Augen von der wesentlichen Gefahr ab und glaubt zweifellos, im Schutze der amerikanischen Atommacht zehn Jahre gesicherten Friedens vor sich zu haben, und man schlägt uns vor, uns auf die steigenden Ausgaben einer französischen Atomschlagkraft einzulassen. Und wofür? Um in einigen Jahren der NATO statt der klassischen Streitkräfte, die sie von uns fordert, Raketen zu geben, die sie im Ueberfluß besitzt."

Der Premierminister ging vor dem Parlament auf die Kritik ein: „Einer Anzahl von Ihnen sind unsere unzureichenden Anstrengungen militärischer Art in Mitteleuropa aufgefallen", erklärte er. Er verwies jedoch demgegenüber auf den berechtigten Anspruch Frankreichs, daß seine militärischen Anstrengungen in

Algerien denen in Mitteleuropa gleichzusetzen seien. Wenn auch dieses Argument von einem großen Teil der Abgeordneten akzeptiert wurde, so konnte es dennoch nicht die Bedenken derjenigen ausräumen, die infolge des militärischen Kräfteverhältnisses auf dem Kontinent den Versuch, eine eigene Atomstreitkraft unter Vernachlässigung der konventionellen Streitkräfte zu schaffen, für militärisch verfehlt und politisch gefährlich hielten.

DIE MILITÄRISCHE INTEGRATION UND DIE NATO-ATOMMACHT

Keine Partei mit Ausnahme der Kommunisten hatte im Verlaufe der Diskussionen den Grundsatz der atomaren Abschreckung verurteilt; es ging in den Debatten ausschließlich um die Frage, wer diese Waffen besitzen und wer über sie im Sinne der optimalen zu erzielenden Abschreckungswirkung verfügen sollte.

Die Argumentation der Regierung beruhte hier auf zwei wesentlichen Thesen: 1) Eine Integration der Atomwaffen im Rahmen der NATO sei nicht möglich und auch niemals ernsthaft erwogen worden. 2) Da die Vereinigten Staaten und Großbritannien sich die Verfügungsgewalt über ihre Atomwaffen vorbehalten hätten, müsse Frankreich ein Gleiches tun, um einen Einfluß auf die strategischen Entscheidungen ausüben zu können. In der Regierungserklärung hieß es hierzu: „... die Ungleichheit auf strategischem Gebiet ist sehr groß. Wir erkennen die grundlegende Gegebenheit an, die der amerikanischen Macht die weitaus größten Verantwortungen auferlegt, wir glauben jedoch, daß die Tatsache, daß sich (die USA) den Einsatz der Atomwaffen, d. h. ein Monopol vorbehalten, auf die Dauer nicht akzeptiert werden kann.“ Und im Hinblick auf Großbritannien erklärte *Debré,* britische Minister hätten auf dem Kongreß der Konservativen geäußert, dadurch, daß Großbritannien Atommacht bleibe, stärke es den Atlantikpakt, denn es sei so in der Lage, seine Verantwortung zu erfüllen. „Genau dasselbe sagen wir auch, und wir sehen nicht ein, warum das, was für den einen gilt, nicht auch für den anderen gelten sollte.“

Dagegen machte Maurice *Faure* geltend, daß die allgemeinen Strukturprobleme der NATO keineswegs dadurch gelöst würden, daß man aus der Gruppe der dreizehn nichtatomaren Länder in die der zwei Atommächte hinüberwechsele, da die Nachteile, die man als für Frankreich unerträglich betrachte, für die restlichen Länder fortbestehen würden. Der Vergleich mit der Situation Großbritanniens wurde von mehreren Sprechern als abwegig bezeichnet. Es war wiederum Maurice *Faure,* der darauf hinwies, daß der Fall Englands völlig anders gelagert sei, da hier eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bestehe und sich amerikanische Atomwaffen auf englischem Boden befänden, während die französische Regierung eine derartige Vereinbarung über eine doppelte Kontrolle stets abgelehnt habe. Darüber hinaus sei durchaus nicht sicher, ob das politische Gewicht Großbritanniens auf dem Besitz von Atomwaffen beruhe oder nicht vielmehr auf der erfolgreichen Entkolonisierung und der von London verfolgten Außenpolitik. François *Valentin* führte gleichfalls aus, die britische Regierung habe sich stets an die atlantische „Orthodoxie“ gehalten und dadurch bei den Verbündeten Vertrauen erweckt, während die französische Regierung Mißtrauen verbreite und sich so dem Mißtrauen der anderen ausgesetzt sähe.

Der These der Regierung stellte man so die Meinung entgegen, daß die strategische Gleichberechtigung mit den angelsächsischen Mächten nicht zu erzwingen sei, indem man versuche, ein eigenes Atompotential aufzubauen, und daß es auf diesem Wege schon gar nicht gelingen werde, die Amerikaner zur Ueberlassung von Atomgeheimnisssen zu veranlassen.

Die Alternative, die im Parlament zu der Regierungspolitik entwickelt wurde, lief eindeutig auf eine integrierte Atomstreitmacht der NATO hinaus, zu der Frankreich seinen Beitrag leisten könnte. Gerade in diesem Punkte erwiesen sich die Argumente der Regierung als schwach, weil ausgerechnet zur Zeit der Parlamentsdebatte der Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, General *Norstad*, vor der Versammlung der NATO-Parlamentarier am 1. Dezember 1960 seinen Plan von der NATO als neuer Atommacht vortrug, von dem sogar gesagt wurde, er sei in der Absicht entworfen worden, eine autonome französische Atomrüstung zu verhindern. Wie dem auch sei, der Premierminister konnte dem Parlament nicht beweisen, daß die Regierung Anstrengungen in dieser Richtung unternommen habe. Auf die zweimal von Guy *Mollet* gestellten präzisen Fragen blieb er die Antwort schuldig und ließ zumindest bei zahlreichen Abgeordneten den Eindruck entstehen, daß man an einer derartigen gemeinsamen „force de frappe“ nicht interessiert sei. So hieß es in der Regierungserklärung: „Man sagt uns: Machen Sie eine Anstrengung in Richtung auf eine integrierte Abschreckungsmacht. Das Unglück ist nur, daß es mehrerer Parteien bedarf, um eine Integration durchzuführen, und niemand akzeptiert sie oder erwägt sie auch nur . . . Es steht nicht die Wahl zwischen nationalen Streitkräften und integrierten Streitkräften zur Debatte, sondern die Wahl zwischen der Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte oder überhaupt keinen Streitkräften . . . Es gibt und es wird, das kann ich Ihnen sagen, lange Zeit keine andere Lösung geben als nationale Atomstreitkräfte entsprechend den Anstrengungen bestimmter Nationen. Diese Streitkräfte müssen wohlverstanden zusammenarbeiten. Aber die Integration gibt es nicht aus dem einfachen Grunde, weil sie keiner wünscht.“

Dieser einfache Grund schien indessen zahlreichen Abgeordneten nicht einzuleuchten, denn Sprecher aller Parteien (mit Ausnahme der Kommunisten und der Gaullisten) forderten mit Nachdruck Schritte im Sinne der Pläne, die von General *Norstad* und von dem Generalsekretär der NATO, Paul Henri *Spaak*, entwickelt und von den NATO-Parlamentariern in Paris gebilligt worden waren.

Allerdings kann man der Haltung der französischen Regierung die Logik nicht absprechen. Sie mußte in der Tat eine integrierte Atomstreitmacht ablehnen, nicht, weil diese theoretisch nicht möglich wäre, sondern weil damit ihr Postulat hinfällig würde, daß die Verteidigung letzten Endes allein in der Hand der einzelnen Nationen liegen müsse. Ein Mitspracherecht in strategischen Fragen wäre zweifellos im Rahmen einer integrierten NATO-Atommacht gewährleistet, nicht jedoch der Einsatz des Potentials als Mittel der eigenen Politik. Aber gerade weil die französische Regierung eine atomare Integration a priori ablehnte, geriet ihre Politik in ein Zwielicht und setzte sich dem Vorwurf einer Neuorientierung aus, von der der Vorsitzende der MRP-Fraktion, *Simmonet*, sagte: „Wenn der Premierminister uns erklärt, er führe fort, was seine Vorgänger getan haben,

so vergißt er, daß dieselben Taten nicht dieselbe Bedeutung haben, wenn man der Integration zustimmt oder wenn man die Integration ablehnt." Maurice *Simmonets* Meinung nach war auch nicht einzusehen, wie man den Atlantikpakt stärken wolle, indem man eine Vertragsänderung vorschlage, die von keinem der Partner Frankreichs akzeptiert werde. Aus Gründen der Wirksamkeit hätte man in der NATO die Technik der Integration zur Anwendung gebracht, die sich gegenwärtig nur auf die konventionellen Waffen erstrecke. Die Dualität von klassischen Waffen und Atomwaffen könne jedoch nicht andauern: entweder setze sich die Integration überall durch, oder sie werde nirgends aufrechterhalten werden. Nach Auffassung *de Lacoste-Lareymondies* stellte die Aenderung der französischen Verteidigungspolitik die Grundlage der gemeinsamen Verteidigung, die Arbeitsteilung der NATO, gleichfalls in Frage.

Es waren aber nicht nur militärische Gründe, sondern vor allem die Sorge um die Europa-Politik, welche die Opposition zur Ablehnung der nationalen Atombewaffnung veranlaßte. So erklärte *Coste-Floret* für die MRP-Fraktion: „Wir sind weder für das Europa der Staaten noch das Europa der Nationen. Wir sind für ein integriertes Europa und wir glauben, daß die (Regierungs-) Politik, die zweifellos in gutem Glauben geführt wird, unwiederbringlich und endgültig die Schaffung Europas in Frage stellen wird, sollte sie fortgeführt werden."

Ein Sprecher der republikanischen Mitte, der Abgeordnete *Rossi*, warf die Frage auf, ob die Vereinigten Staaten die Atomgeheimnisse, die sie Frankreich allein nicht geben wollten, einem integrierten Europa ebenfalls verweigert hätten, eine Frage, die indessen schon deshalb nicht beantwortet werden könne, weil dieses Europa nicht entstanden sei. Offen blieb auch die Frage, wie sich die Anhänger einer Integration die Schaffung einer gemeinsamen Atomstreitmacht vorstellten, und ob eine derartige Integration sich nur auf den Einsatz von Kernwaffen beziehen oder aber, wie dies Ende 1959 in dem sogenannten „Mulley-Bericht"[8] in der Versammlung der WEU gefordert worden war, auch die gemeinsame Produktion einschließen sollte. Sprecher aller nichtkommunistischen Parteien traten indessen dafür ein, daß Frankreich den Verbündeten eine von der NATO kontrollierte Atomstreitkraft vorschlagen solle. Solange es dies nicht getan habe, könne niemand behaupten, daß sich seine Verbündeten dem widersetzen würden, erklärte *Simmonet*. Selbst der Sprecher der UNR, *Palewski*, begrüßte diese Alternative, die seiner Ansicht nach wesentlich auf die Tatsache zurückzuführen sei, daß Frankreich ein eigenes militärisches Atomprogramm entwickle.

Die Rückwirkungen der französischen Atombewaffnung auf die europäischen Verbündeten wurden von den beiden ehemaligen Regierungschefs *Reynaud* und *Mollet* gleichfalls für äußerst bedenklich gehalten. Paul *Reynaud* verwies auf die Reaktionen der Bundeswehr angesichts der Verurteilung des Integrationsprinzips durch Frankreich: „Und während Berlin Fieber hat, ist der französische Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung Europas so schwach, daß die hohen Stellen ihn im Kriegsfall für unwirksam halten. Zur gleichen Zeit berichten die Zeitungen den Deutschen, die französische Regierung habe erklärt, Völker, die nur über klassische Waffen verfügen, werden Satelliten." Für ihn wie auch für Maurice *Faure* warf die französische Militärpolitik unweigerlich das Problem der ato-

maren Ausrüstung der Bundeswehr und der Revision der Pariser Verträge auf. Unter großer Zustimmung des Parlaments rief *Reynaud* aus: „Wird Deutschland, das alle seine Verpflichtungen erfüllt und die größte Armee Westeuropas haben wird, sich dann nicht in einer günstigeren Position befinden, um mit den gleichen Argumenten, deren wir uns heute bedienen, von uns zu verlangen, daß der Pariser Vertrag revidiert und ihm gestattet werden solle, gleichfalls eine nationale Atomstreitmacht zu haben?" Guy *Mollet* warnte seinerseits davor, dem deutschen Nationalismus durch die französische Politik neue Nahrung zu geben. Sollte man die Bundesrepublik vor die Wahl stellen, sich zwischen der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und der Zusammenarbeit mit Frankreich zu entscheiden, so sehe man leicht, daß sie ihre Wahl bereits getroffen habe.

Für die Regierung beharrte Außenminister *Couve de Murville* darauf, daß die Schaffung eines nationalen Atomarsenals für Frankreich das einzige Mittel sei, eine Beteiligung an der Atomstrategie zu erreichen. Gegenüber der Voraussage, die Bundesrepublik werde dem Beispiel Frankreichs über kurz oder lang folgen, verwies er auf die Herstellungsverbote, die die Bundesrepublik sich in den Pariser Verträgen selbst auferlegt habe. Die französische Regierung hätte um so weniger Grund, sie gegenteiliger Absichten zu verdächtigen, als jede Änderung in der Haltung der Bundesrepublik zu einer großen Krise ihrer Beziehungen — und als Folge davon auch der Beziehungen des Westens — zur Sowjetunion führen würde. Da Deutschland als wesentlicher Partner für eine gemeinsame Herstellung europäischer Atomwaffen ausfalle und Großbritannien hierzu nicht bereit sei, sei der Plan einer integrierten Abschreckungsmacht nicht zu verwirklichen.

Diese Beweisführung vermochte die Opposition kaum davon zu überzeugen, daß die Bundesrepublik sich immer an eine juristische Situation gebunden fühlen werde, während Frankreich die im Rahmen der NATO eingegangenen Verpflichtungen einseitig löse und damit gerade den auch die Bundeswehr umspannenden Rahmen der Integration in Frage stelle. Wenn eine atomare Aufrüstung der Bundesrepublik in den Augen der französischen Parlamentarier auch zweifellos zu einer Belastung des Verhältnisses zum Ostblock führen würde, so hielt man dem entgegen, daß ein derartiges Argument auch für die atomare Aufrüstung Frankreichs gelten müsse, die überdies eine Krise der Beziehungen innerhalb des Westens heraufbeschwöre.

Der französische Armeeminister, Pierre *Messmer*, präzisierte vor dem Senat die Haltung der Regierung dahingehend, sie würde später bereit sein, ihre Atomwaffen dem atlantischen Bündnis einzuverleiben unter der einzigen Bedingung, daß die englischen und amerikanischen Verbündeten ein Gleiches täten. Doch da unschwer vorauszusehen ist, daß die Vereinigten Staaten ihr gesamtes Kernwaffenarsenal keinesfalls einem atlantischen Kommando unterstellen werden und es auch aus offensichtlichen strategischen Gründen kaum tun können, bedeutet dies praktisch eine Absage an alle Bemühungen, im europäischen Raum ein System zu schaffen, in dessen Rahmen über den Einsatz der Abschreckungswaffen in gemeinsamer Verantwortung bestimmt werden kann.

Ein immerhin nicht unwichtiger Punkt wurde in den Debatten im dunkeln gelassen, und es kann nur verwundern, daß die Regierung, die sich stets auf die

Notwendigkeit einer autonomen Landesverteidigung berief, das Parlament nicht auf die Grenzen hinwies, die der nationalen Verfügungsgewalt über Atombomben durch das Vertragswerk über die Westeuropäische Union von 1954 gesetzt sind. Abgesehen davon, daß die Waffenträger der Rüstungskontrolle unterliegen, wird hier bestimmt, daß der Ministerrat der WEU die Höhe der auf dem europäischen Festland zugelassenen Atomproduktion festsetzt.

Die außen- und militärpolitischen Vorstellungen *de Gaulles*, die im Programmgesetz schließlich ihren konkreten Niederschlag fanden, hatten starke Kritik und Ablehnung bei der Mehrheit des Parlaments ausgelöst, welche an den von der IV. Republik übernommenen Grundzügen der europäischen und atlantischen Politik Frankreichs festhält. Daß diese Opposition nicht voll in den Abstimmungen der Kammer zum Ausdruck kam, lag zweifellos an dem alles überschattenden Algerien-Konflikt, der einen großen Teil der „europäisch Gesinnten" (vor allem der Volksrepublikaner und Unabhängigen) bewog, nicht gegen die Regierung zu stimmen, während andererseits die für die Atlantikpolitik weniger begeisterten Nationalisten die Gelegenheit gekommen sahen, mit der Atompolitik der Regierung auch ihre Algerien-Politik zu treffen. Immerhin hat die Opposition erreicht, daß dieses Atomprogramm vom Senat mit großer Mehrheit abgelehnt und von der Nationalversammlung nicht im ordentlichen Verfahren verabschiedet, sondern durch Einsatz aller noch mit der Verfassung vereinbaren Mittel „durchgepaukt" worden ist und auch nur „als angenommen gilt". Diese Sachlage ändert zwar nichts an der technischen Durchführung des Projektes, welches überdies erst in fünf Jahren Früchte tragen und erweisen kann, ob es sich hier wirklich um ein Mittel der „Abschreckung" handelt. Sollte diese Initiative, von der man sagen konnte, sie schrecke höchstens die Verbündeten ab, als ein politisches Druckmittel gedacht gewesen sein, mit dessen Hilfe man die bisher verweigerte „Gleichberechtigung" bei mangelnder Gleichwertigkeit zu erhalten hoffte, so hat die parlamentarische Auseinandersetzung um die „force de frappe" die Aussichten einer derartigen Politik allerdings eher geschwächt als gestärkt.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. den Wortlaut in EA 1/1961, S. D 33 bis D 34.

[2]) Vgl. den Wortlaut in EA 1/1961, S. D 18 bis D 33.

[3]) Vgl. hierzu EA 1/1961, S. D 1—D 16.

[4]) Für den Tadelsantrag stimmten 207 Abgeordnete (erforderliche Mehrheit: 277), und zwar: alle 10 Kommunisten, 44 Sozialisten (1 abwesend), alle 10 Radikalen; 13 der demokratischen Mitte (von 24), 21 MRP (von 58), 62 Unabhängige (von 122); 26 Fraktion „Einheit der Republik" (Anhänger des „französischen Algerien", von 32); und 13 Fraktionslose (von 32 meist rechtsstehenden Abgeordneten).

[5]) Gegen die Absetzung von der Tagesordnung stimmten: 2 (von 64) „Demokratische Linke"; 2 (von 28) MRP; 27 (von 73) Unabhängige Partei; 13 (von 20) Bauernpartei; 39 (von 42) UNR; (woraus nicht unbedingt geschlossen werden kann, daß sämtliche gegen die Absetzung stimmenden Senatoren dem Entwurf ihre Zustimmung gegeben hätten). 17 Senatoren (davon 6 MRP und 5 Unabhängige) enthielten sich der Stimme.

[6]) Die Ereignisse um den Algerien-Konflikt, insbesondere der Versuch *de Gaulles*, die Autonomie Algeriens zu forcieren, und die heftige Reaktion der Ultras sowie auch die Flucht von Pierre *Lagaillarde* und vier seiner Mitangeklagten im „Barrikaden-Prozeß" nach Spanien haben zweifellos dazu beigetragen.

[7]) Vgl. hierzu Pierre M. *Gallois*: „Ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens?" in EA 13/1959, S. 410—430.

[8]) Vgl. Frederick W. *Mulley* „Eine europäische strategische Abschreckungsmacht" in EA 6/1960, S. 193—202.

Die Haltung der Commonwealth-Länder zur europäischen Integration

Von Herbert Schneider

VORBEMERKUNG

In einer Welt wachsender gegenseitiger Abhängigkeit kann der Prozeß der europäischen Integration nicht ohne Einfluß auf die politische und wirtschaftliche Stellung der außereuropäischen Mächte und ihre Haltung zu Europa bleiben. Das trifft besonders für eine Staatengemeinschaft wie die des Commonwealth zu, die zu Europas wichtigsten Lieferanten und Konsumenten zählt und die sowohl politisch als auch wirtschaftlich mit einer europäischen Macht, Großbritannien, besonders eng verbunden ist[1]. In den vergangenen Jahren hat sich Großbritannien mit Rücksicht auf diese Verbindung mehr als einmal bewogen gefühlt, gegenüber den verschiedenen föderalistischen beziehungsweise supranationalen Einigungsbemühungen auf dem europäischen Kontinent Zurückhaltung zu üben. Dabei ist nicht ohne weiteres klar, ob Großbritannien die Commonwealth-Frage als willkommenes Alibi gegenüber Europa benutzte oder ob die britische Regierung den Commonwealth-Interessen in diesem Zusammenhang größere Bedeutung zumaß, als dies vielleicht sachlich und politisch gerechtfertigt war. Im Rahmen des vorliegenden Beitrages kann die damit verbundene Problematik nicht im einzelnen erörtert werden. Hier soll vielmehr die Haltung der Commonwealth-Länder zur europäischen Integration untersucht werden.

Bei der Behandlung dieses Themas ergeben sich gewisse Schwierigkeiten, die in der Natur des Commonwealth begründet sind. Die Interessen der Commonwealth-Länder lassen sich nur schwer auf einen Nenner bringen, denn das Commonwealth besteht aus einer Vielzahl von Staaten, deren Wirtschafts- und Sozialstrukturen erheblich voneinander abweichen. Hinzu kommt, daß die Commonwealth-Länder verhältnismäßig selten offiziell zur Frage der europäischen Integration Stellung genommen haben. Es fällt auf, daß diese wenigen Stellungnahmen in erster Linie von den sogenannten „weißen" Dominien stammen, während sich die afrikanischen und asiatischen Commonwealth-Mitglieder weitgehend der Stimme enthielten. Auch die öffentliche Meinung in den Commonwealth-Ländern zeigte kein großes Interesse an der Frage der europäischen Integration. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß sich die britische Regierung offenbar bisher nicht in ausreichendem Maße bemüht hat, eine klare und eindeutige Stellungnahme der Commonwealth-Länder zur europäischen Integration, insbesondere zu einer möglichen Verbindung Großbritanniens mit den „Sechs", herbeizuführen[2]. In der britischen Presse wurde die Vermutung geäußert, daß beispielsweise auf der Konferenz der Commonwealth-Finanz-

---

Dr. Herbert *Schneider* arbeitet zur Zeit am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales in Genf an einer Untersuchung über „Großbritannien zwischen Freihandelszone und Gemeinsamem Markt". Zuvor war der Autor Forschungsassistent am Nuffield College der Universität Oxford.

minister im Herbst 1960 die britische Regierung die Vertreter des Commonwealth lediglich um Auskunft darüber ersuchte, welche wirtschaftlichen Folgen ihre Länder von einer möglichen Verbindung Großbritanniens mit der EWG erwarteten, daß sie es aber vermied, den gesamten Fragenkomplex zur Debatte zu stellen. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Premierminister des Commonwealth sich bei ihren Konferenzen zwar wiederholt mit Fragen der europäischen Integration beschäftigt haben, daß jedoch diese Beratungen in der Regel im Schatten anderer, für das Commonwealth als Ganzes bedeutsamer erscheinender Probleme standen wie beispielsweise die Abrüstungsfrage, die Suez-Krise, die Pariser Gipfelkonferenz oder das Problem der Apartheid. Die jüngste Commonwealth-Konferenz, die vom 8. bis zum 17. März 1961 in London stattfand, hat dies erneut gezeigt. Die Vorschläge von Lordsiegelbewahrer Edward *Heath* über eine engere Verbindung Großbritanniens mit den „Sechs" und für eine Aenderung des Präferenzsystems[2a] sind — wenigstens vorläufig — in der Diskussion über den Verbleib Südafrikas im Verband des Commonwealth untergegangen. Da außerdem die Commonwealth-Konferenzen unter Ausschluß der Oeffentlichkeit stattfinden, ist der außenstehende Beobachter auf die meist recht mageren Schlußkommuniqués angewiesen, in denen zur europäischen Integration überhaupt nicht (wie beispielsweise in dem Schlußkommuniqué vom 17. März 1961[3]) oder nur am Rande und recht allgemein Stellung genommen wird. Dies läßt sich aus den unterschiedlichen Interessen der Commonwealth-Länder an dieser Frage erklären[4].

GROSSBRITANNIEN UND DAS COMMONWEALTH

Trotz der verschiedenartigen politischen und wirtschaftlichen Interessen der Commonwealth-Länder bekräftigen die Premierminister bei ihren Konferenzen immer wieder ihren gemeinsamen Willen, das Commonwealth zu erhalten. Es mag sein, daß jedes Mitglied einen besonderen, seinen eigenen Interessen entsprechenden Grund hat, dem Commonwealth anzugehören: sie alle aber teilen die Auffassung, daß das Commonwealth mehr sein sollte als ein Zufallsprodukt der Geschichte, daß es eine Brücke zwischen Europa und Afrika, Europa und Asien, Weißen und Farbigen, Industriestaaten und Entwicklungsländern darstellen müsse. Die jüngste Commonwealth-Konferenz hat diese Auffassung als Grundsatz des Commonwealth bestätigt[5]. Die Zukunft und die Wirksamkeit des Commonwealth hängen jedoch ab von der Stellung Großbritanniens im Commonwealth und in der Welt und von der Politik der Commonwealth-Mitglieder.

Obwohl Großbritannien schon seit langem nicht mehr den Vorsitz im Commonwealth-Klub führt und — wie die Verhandlungen über das Verbleiben Südafrikas im Commonwealth zeigten — seine Stellung als primus inter pares eingebüßt hat, bleibt es nach wie vor die Klammer, die das Commonwealth zusammenhält[6]. Jede Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Stellung Großbritanniens wirkt sich auf das Commonwealth als Ganzes und auf seine Mitglieder im einzelnen aus. Es sei daran erinnert, daß alle Commonwealth-Mitglieder mehr oder weniger stark von englischen politischen Idealen, vom englischen Recht und vom englischen Erziehungssystem beeinflußt worden sind. Dieser Faktor verstärkt die wirtschaftlichen Bande des Commonwealth, die zum

großen Teil von Großbritannien ausgehen. Großbritannien ist für die meisten Commonwealth-Länder der wichtigste Einzelmarkt. Der Sterling-Block und das Präferenzsystem, zwei der stärksten wirtschaftlichen Bindeglieder des Commonwealth, haben ihr Zentrum in Großbritannien[7]. Aber soweit sich erkennen läßt, haben beide an Bedeutung für die Commonwealth-Mitglieder eingebüßt. Auch der Handel zwischen Großbritannien und dem Commonwealth geht von Jahr zu Jahr zurück, während der kontinentaleuropäische Markt sowohl für Großbritannien als auch für das Commonwealth immer mehr an Anziehungskraft gewinnt. Die Ursachen für diese Veränderungen liegen u. a. darin, daß der größte Teil der Commonwealth-Mitglieder sich im Stadium der „Entwicklung" befindet und versucht, so rasch wie möglich den Vorsprung der fortgeschritteneren Länder einzuholen. Diese Entwicklungsgebiete haben daher einen erheblichen Bedarf an Investitionskapital und an neuen Absatzmärkten, der von Großbritannien nicht allein befriedigt werden kann. Obwohl Großbritannien wahrscheinlich der wichtigste Absatz- und Kapitalmarkt für das Commonwealth bleiben wird, darf man doch annehmen, daß sich die Commonwealth-Länder mehr und mehr um neue Absatz- und Kapitalmärkte bemühen werden. Diese nach außen gerichtete Haltung der Commonwealth-Länder auf wirtschaftlichem Gebiet fällt mit einer Lockerung ihrer politischen Verflechtung zusammen.

Dem Prozeß der Desintegration der Commonwealth-Verflechtungen steht auf dem europäischen Kontinent ein Prozeß der Integration gegenüber, dessen Grundgehalt, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und der politische Zusammenschluß der „Sechs", nicht ohne weiteres den ordnungspolitischen Vorstellungen der politisch führenden Schichten in Großbritannien und den Commonwealth-Ländern entspricht[8]. Diesen lag der von dem südafrikanischen Premierminister Jan *Smuts* bereits 1943 gemachte Vorschlag näher, eine lockere Verbindung zwischen Großbritannien, dem Commonwealth und dem europäischen Kontinent zu schaffen. Smuts' Plan wurde vom gegenwärtigen kanadischen Premierminister, John *Diefenbaker,* in etwas abgewandelter Form 1956 erneut zur Debatte gestellt. Von Diefenbaker wurde ein Beitritt der kontinentaleuropäischen Staaten zum Commonwealth vorgeschlagen[9]. Beide Initiativen fanden jedoch nur ein geringes Echo. Ebenfalls zeigten die Regierungen und die öffentliche Meinung in den Commonwealth-Ländern an den verschiedenen europäischen Einigungsbemühungen nur ein geringes Interesse. Die europäische Frage wurde als ein Problem betrachtet, das vor allem Großbritannien anginge. Diese Einstellung war offenbar der britischen Regierung nicht unwillkommen. Wie der ehemalige britische Staatsminister Anthony *Nutting* schreibt[10], konsultierte die britische Regierung die Commonwealth-Länder während des Jahres 1956 über eine entscheidende Frage der europäischen Einigung, bevor Premierminister Harold *Macmillan* mit dem Plan einer europäischen Freihandelszone nach Washington reiste. Man gewinnt den Eindruck, daß die Commonwealth-Regierungen die britische Initiative als ein geeignetes Mittel begrüßten, Großbritannien mit Europa zu verbinden, ohne dadurch das sorgsam gehütete Präferenzsystem zu gefährden. Im Juli 1957 befürwortete die Commonwealth-Konferenz den Plan einer europäischen Freihandelszone. Der kanadische Premierminister erklärte schon 1956, daß seine Regierung der geplanten Freihandelszone wohlwollend gegenüberstehe[11], und sein australischer Kollege unterstrich im folgenden Jahre, daß

Australien Großbritanniens Wunsch nach einer Verbindung mit dem Kontinent unterstütze, sofern landwirtschaftliche Erzeugnisse von den Vereinbarungen ausgenommen würden[12]. Offensichtlich versprachen sich die Commonwealth-Länder von einer Freihandelszone auch eine liberalere Handelspolitik der europäischen Staaten. Diese positive Einstellung der Regierungen zur Freihandelszone teilten die Beantworter einer allen Commonwealth-Parlamentariern unterbreiteten Umfrage[13]. 72 vH der Parlamentarier befürworteten eine Beteiligung Großbritanniens an der vorgesehenen Freihandelszone, 28 vH sprachen sich dagegen aus. Um diese Zahlen im rechten Licht zu sehen, muß man allerdings berücksichtigen, daß der Fragebogen nur von 11 vH der Befragten beantwortet worden war. Das Scheitern der Verhandlungen über die Freihandelszone ließ die öffentliche Meinung in den Commonwealth-Ländern so gut wie unberührt[14]. In politisch interessierten Kreisen begann man sich allerdings zu fragen, welchen Kurs Großbritannien und das Commonwealth nun einschlagen sollten. Das kam auch bei der inoffiziellen Commonwealth-Konferenz zum Ausdruck, die nach dem Scheitern der Verhandlungen im *Maudling*-Ausschuß und vor dem Abschluß des Stockholmer Vertragswerkes über die Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation in Neuseeland stattfand. Die Konferenz diskutierte die Probleme der europäischen Einigung in allen Einzelheiten und kam u. a. zu folgenden Schlußfolgerungen:

1. Großbritannien soll die Verhandlungen mit den „Sechs" wiederaufnehmen und eine Neuregelung der Wirtschaftsbeziehungen anstreben;

2. die Commonwealth-Regierungen sollen überlegen, ob es nicht zweckmäßig sei, mit den „Sechs" gemeinsam zu verhandeln;

3. in derartigen Verhandlungen sollte man bereit sein, Aenderungen im Präferenzsystem in Kauf zu nehmen, falls dadurch der Handel des Commonwealth mit dem Kontinent erleichtert und erweitert werden könnte[15].

Doch die britische Regierung entschied sich für einen anderen Weg. Sie trat der Kleinen Freihandelszone bei, eine Entscheidung, die von den Commonwealth-Regierungen ohne rechte Begeisterung gutgeheißen wurde.

AUSTRALIEN UND NEUSEELAND — GEMEINSAMKEIT DER INTERESSEN

Australien und Neuseeland werden im allgemeinen als die beiden „britischsten" Dominien im Commonwealth betrachtet. Beide haben ihren ursprünglich britischen Charakter am stärksten bewahrt und sind in kultureller, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht enger als andere Commonwealth-Länder mit Großbritannien verbunden. Ihre Einstellung zur EFTA und zur EWG war bis vor kurzem vornehmlich wirtschaftlich motiviert. Beide Länder fürchten um ihre gesicherten Absatzmärkte für landwirtschaftliche Produkte in Großbritannien, wobei in Neuseeland die Befürchtungen vielleicht noch ein wenig größer als in Australien sind. Das wird verständlich, wenn man berücksichtigt, daß im Jahre 1956 31 vH der australischen Exporte nach Großbritannien gingen, während Neuseeland im gleichen Zeitraum dort 64 vH seiner Exporte, in der Hauptsache landwirtschaftliche Produkte, absetzte. Mehr als jedes andere Commonwealth-

Land ist Neuseeland vom britischen Markt abhängig und reagiert daher empfindlich auf jede mögliche Beeinträchtigung seiner Marktstellung in Großbritannien. Den beachtlichen Handelsverflechtungen Australiens und Neuseelands mit Großbritannien entspricht eine Gemeinsamkeit der politischen Interessen. Die beiden Länder begrüßten den Plan einer Freihandelszone, der ihnen geeignet erschien, Großbritannien einen Platz im europäischen Konzert zu sichern, ohne seine politischen Bindungen mit den beiden sich etwas vereinsamt fühlenden Pazifikmächten zu lockern. Als nach dem Scheitern der Verhandlungen über eine große Freihandelszone andersgeartete Pläne für eine Verbindung Großbritanniens mit der EWG auftauchten, wiesen Vertreter beider Regierungen darauf hin, daß der freie Zugang von landwirtschaftlichen Produkten aus dem Commonwealth zum britischen Markt unter allen Umständen erhalten bleiben müsse. Der neuseeländische Finanzminister, Arnold H. *Nordmeyer,* unterstrich nach der Konferenz der Commonwealth-Finanzminister im Herbst 1960, daß keine wie auch immer geartete Regelung die durch die Präferenzzölle auf dem britischen Markt gegebenen Vorteile wettmachen könne[16]. Neuseeland kam durch diese Haltung in den Verdacht, jede Annäherung Großbritanniens an die Sechs blockieren zu wollen. Ein Artikel von Premierminister Keith L. *Holyoake,* der Ende Februar 1961 in der Londoner *Times* erschien, sollte offenbar dieser, auch in Großbritannien weitverbreiteten Ansicht entgegenwirken. Zugleich deutet sich darin eine gewisse Kursänderung in der Politik der neuseeländischen Regierung an[17]. Holyoake schreibt, sein Land habe sich bisher von der Annahme leiten lassen, der landwirtschaftliche Protektionismus auf dem Kontinent sei unüberwindbar. Diese Annahme habe die ablehnende Reaktion Neuseelands auf den Vorschlag einer Verbindung Großbritanniens mit der EWG bestimmt. „Wir wollten behalten, was wir besaßen, da die Möglichkeit, Kompensationen zu erhalten, in so weiter Ferne zu liegen schien ... Ich möchte jedoch nicht den Eindruck entstehen lassen, wir könnten uns nicht eine Form der europäischen Integration vorstellen, die unsere lebenswichtigen Interessen sicherstellt, oder, wir seien unwiderruflich gegen eine eingehende und offene Erörterung der möglichen Formen einer Assoziierung eingestellt."

So sehr Australien und Neuseeland daran liegt, sich den britischen Markt zu erhalten, so wenig glauben doch beide Länder, daß dieser allein ihrem steigenden Exportdrang gerecht werden kann. Der kontinentaleuropäische Markt wird jedoch den australischen Industrieerzeugnissen kaum neue Absatzmöglichkeiten bieten, für Australien liegen neue Exportmärkte wahrscheinlich eher in Asien. Beide Länder hofften jedoch mit Recht, ihre Stellung am kontinentaleuropäischen Agrarmarkt ausbauen zu können. Die Agrarpolitik der EWG wird deshalb aufmerksam und mit Mißtrauen beobachtet. Australien befürchtet nicht ohne Grund, daß die Agrarpolitik der EWG seine Butter- und Weizenexporte in die EWG-Länder erheblich beeinträchtigen wird. Neuseeland hatte sich dagegen eine Steigerung seiner Agrarexporte nach den kontinentaleuropäischen Ländern erhofft. Obwohl beide Länder über die damit verbundenen Fragen außer im GATT auch direkt mit der EWG verhandeln könnten und ihnen von Großbritannien im Jahre 1958 hierfür eine gewisse Bewegungsfreiheit zugestanden wurde, würden sie es offenbar vorziehen, wenn die Commonwealth-Länder über Großbritannien oder gemeinsam mit ihm zu Vereinbarungen mit der EWG gelangen könnten[18].

DIE HALTUNG KANADAS UND SÜDAFRIKAS

Im Gegensatz zu dem Einklang der Interessen von Neuseeland und Australien weichen die Auffassungen Kanadas und Südafrikas über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht unerheblich voneinander ab. Kanada hat die Ziele der EWG, die politische und wirtschaftliche Integration Europas, grundsätzlich bejaht. Es knüpfte daran allerdings die wichtige Bedingung, daß die EWG in ihren Außenbeziehungen restriktive Methoden vermeidet. Auch erwartet Kanada, daß die EWG in keiner Weise die Ziele der NATO gefährdet. Es begrüßt die Freihandelszone als eine notwendige Ergänzung zum Gemeinsamen Markt. Obgleich Kanada 1956 nur 17 vH seines Exports in Großbritannien absetzte, ist die Regierung beunruhigt über die Annäherung Großbritanniens an die EWG und die Möglichkeit, daß Großbritannien das Präferenzsystem zu opfern bereit sein könnte. In einem Artikel in der Londoner *Times* warnte der kanadische Finanzminister, Donald M. *Fleming*, um die Jahreswende Großbritannien vor den Folgen einer derartigen Politik[19]. Er deutete an, falls Großbritannien die kanadische Vorzugsstellung auf seinen Märkten weiter einschränken sollte, werde Kanada die Großbritannien auf dem kanadischen Markt gewährten Präferenzen überprüfen und womöglich eine stärkere Anlehnung an die Vereinigten Staaten suchen müssen. Diese Warnung erweist sich aber bei näherer Betrachtung als ein zweischneidiges Schwert. Für Kanada hat der Außenhandel mit Großbritannien nicht nur wirtschaftliches, sondern vor allem auch politisches Gewicht gegenüber der von der kanadischen Oeffentlichkeit so oft beklagten Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten. Erst vor kurzem entrüsteten sich weite Kreise des Landes über die Ueberfremdung der Wirtschaft durch nordamerikanisches Kapital, und die gegenwärtig im Amt befindliche kanadische Regierung verdankte ihren Wahlerfolg im Jahre 1958 nicht zuletzt dem Versprechen, den Handel mit den Commonwealth-Ländern, besonders mit Westindien und Großbritannien, auszuweiten. Daraus erklärt sich auch zum Teil das Bemühen der Regierung, die Vorzugsstellung am britischen Markt, die vornehmlich dem Präferenzsystem zuzuschreiben ist, unter allen Umständen zu erhalten[20].

In der Südafrikanischen Union fand der Plan einer großen europäischen Freihandelszone eine günstige Aufnahme. Ende 1957 bezeichnete der südafrikanische Finanzminister, Theophilus E. *Dönges*, als einen der Vorzüge des Planes die Tatsache, daß 90 vH der Exporte seines Landes nach Großbritannien nicht unter die Bestimmungen des vorgesehenen Vertragswerkes fallen würden. Ueber den Gemeinsamen Markt zeigte sich die Regierung der Union zunächst besorgt. Wirtschaftsminister A. J. *van Rhijn* äußerte die Befürchtung, daß die EWG weniger zu einer Steigerung des Handels führen als diesen in andere Bahnen lenken würde. Diese Besorgnisse wurden allerdings bald zerstreut, als sich herausstellte, daß der größte Teil der Exporte in die EWG-Länder, in der Hauptsache Rohwolle, keine Einschränkungen zu erwarten hätte. Der Handelsminister der Union erklärte im Sommer 1957, daß Südafrika die Entwicklung aufmerksam verfolgen werde, doch bestehe kein Anlaß zur Unruhe[21]. Allerdings befürchten Regierungskreise, daß die EWG auf längere Sicht nicht ohne negativen Einfluß auf den Außenhandel der Union bleiben würde. Die Union möchte offenbar gern ihre landwirtschaftlichen Ausfuhren in die EWG-Länder steigern und auf dem

Gemeinsamen Markt Absatzmöglichkeiten für ihre industriellen Fertigwaren finden. Sie sieht sich aber dort gewissen Handelsschranken gegenüber. Um diese abzubauen, war in der Vergangenheit die südafrikanische Regierung mehr als jede andere Commonwealth-Regierung bereit, das Präferenzsystem gegenüber Großbritannien zu opfern, dem in gewissen Kreisen keine große politische und wirtschaftliche Bedeutung beigemessen wurde. Dafür spricht auch die ursprüngliche Absicht *Verwoerds*, nach der Commonwealth-Konferenz der Bundesrepublik einen Besuch abzustatten. Im Zusammenhang mit dem Ausscheiden der Union aus dem Commonwealth erklärte Premierminister Hendrik F. *Verwoerd* in London allerdings, die Wirtschaftsbeziehungen zu Großbritannien sollten ähnlich wie im Falle Irlands durch bilaterale Abmachungen aufrechterhalten und verstärkt werden[22].

BEFÜRCHTUNGEN DER AFRIKANISCHEN COMMONWEALTH-LÄNDER

Die afrikanischen Commonwealth-Länder, ausgenommen die nun aus dem Commonwealth ausscheidende Südafrikanische Union und die Föderation von Rhodesien und Njassaland, haben weitaus engere Handelsbeziehungen mit den EWG-Ländern als alle anderen Commonwealth-Mitglieder. Im Jahre 1956 sandten Ostafrika (Kenia, Uganda, Tanganjika) 26 vH und Ghana 28 vH ihrer Gesamtexporte nach Großbritannien und 23 vH bzw. 35 vH nach den Ländern der EWG. Die Wettbewerbsposition dieser Länder hat sich insofern verschlechtert, als ihren Konkurrenten, den assoziierten überseeischen Ländern der EWG, freier Zugang zum Gemeinsamen Markt eingeräumt wurde. Diese Benachteiligung dürfte von Kenia und Uganda besonders empfunden werden, da sich deren Exporte nur aus zwei oder drei Erzeugnissen zusammensetzen. Aber auch Ghana, das bisher den deutschen Markt zu 80 vH mit Kakao versorgte, befürchtet, die zollfreien Einfuhren aus den assoziierten Gebieten könnten seine Vormachtstellung beeinträchtigen. Der Finanzminister von Ghana, K. A. *Gbedemah*, erklärte auf der 12. Plenarsitzung des GATT am 28. Oktober 1957 in Genf, sein Land stehe dem Konzept der EWG im ganzen wohlwollend gegenüber. Auf Grund der Sonderregelungen für die assoziierten Gebiete könne er jedoch Besorgnisse über die künftige Handelsentwicklung nicht verschweigen[23]. Er erinnerte an eine Debatte im Parlament von Ghana im Mai 1957, in welcher die Regierung aufgefordert worden war, als Gegenmaßnahme gegen die für Ghana ungünstigen Bestimmungen der Verträge von Rom den Handel mit den EWG-Ländern zu drosseln. Die Regierung habe sich aber in ihrer Erwiderung auf den Standpunkt gestellt, daß sie es in Anbetracht des wachsenden Handels mit den EWG-Ländern vorziehen würde, das Problem auf dem Verhandlungswege zu lösen.

Es hat den Anschein, daß trotz dieser Debatte nichts unternommen wurde. Ghana schränkte weder den Handel mit der EWG ein, noch nahm es Verhandlungen auf. Diese abwartende Haltung ist vermutlich auf politische Motive zurückzuführen. *Nkrumah* bemüht sich offensichtlich zunächst darum, seine politische Stellung in Afrika auszubauen. Es mag sein, daß er in diesem Zusammenhang den politischen Auswirkungen der Assoziierung der ehemaligen französischen Kolonialgebiete mit der EWG größere Bedeutung beimißt als den wirtschaftlichen, die während der Uebergangszeit zunächst wenig spürbar sind.

DIE HALTUNG DER ASIATISCHEN COMMONWEALTH-MITGLIEDER

Aehnliche Argumente waren bereits früher durch Indien in der Diskussion über den Gemeinsamen Markt aufgeworfen worden. Im Jahre 1957/58 kritisierte Indien vor allem den Plan, die französischen und belgischen Kolonien mit der EWG zu assoziieren. Dieser Plan wurde als Versuch gewertet, den Afrikanern auf dem Wege zur Unabhängigkeit Hindernisse in den Weg zu legen. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus machte man geltend, daß eine Freihandelszone zwischen den Kolonien und den hochentwickelten europäischen Industrieländern unvorstellbar wäre und daß es sich daher um eine mehr oder weniger verhüllte Rückkehr zum System der Kolonialpräferenzen handeln würde[24]. Einer der indischen Delegierten auf der GATT-Tagung vom Oktober 1957 erklärte im Hinblick auf die EWG: „Die indische Delegation ist gegen die Schaffung neuer Präferenzblöcke ... Es ist sehr unerwünscht, daß wirtschaftliche Hilfe mit politischer Abhängigkeit verbunden wird[25].“

Neben dieser mehr oder weniger grundsätzlichen Kritik wurden Besorgnisse über die Zukunft indischer Handelsinteressen geäußert. Indien fürchtete, daß seine Kaffee- und Teeausfuhren in die EWG-Länder durch die Konkurrenz der assoziierten Gebiete Einbußen erleiden[26] und die Absatzchancen für seine Industrieerzeugnisse in den ehemals französischen und belgischen Kolonien beeinträchtigt werden könnten. Obwohl industrielle Fertigwaren nur einen geringen Prozentsatz der indischen Ausfuhr ausmachen, spielen sie eine nicht unerhebliche Rolle in den wirtschafts- und handelspolitischen Vorstellungen des Landes. Indien möchte rasch industrialisieren und strebt danach, sich von der einseitigen Abhängigkeit von den Rohstoff- und Teeausfuhren zu lösen und ein vielseitigeres, weniger von den Schwankungen der Weltmarktpreise abhängiges Exportangebot zu entwickeln. Indische Industrieerzeugnisse wurden bisher vor allem in Großbritannien abgesetzt, wo sie gewisse Präferenzen genießen. Da nur ein geringer Prozentsatz von ihnen genügend wettbewerbsfähig ist, um etwa mit japanischen Erzeugnissen gleicher Art unter gleichen Bedingungen konkurrieren zu können, legt Indien großen Wert darauf, seine Vorzugsstellung auf dem britischen Markt zu sichern. Offizielle Aeußerungen indischer Politiker über die EWG liegen seltsamerweise kaum vor. Selbst Premierminister Jawaharlal *Nehru*, der gern zu allen möglichen internationalen Fragen Stellung nimmt, hat sich bisher selten zur europäischen Integration und dann höchstens am Rande geäußert. Indische Zeitschriften haben an dieser Haltung bereits vor einem Jahr Kritik geübt und eine eingehende Beschäftigung mit den Vorgängen in Europa gefordert[27].

Die anderen asiatischen Commonwealth-Länder — Pakistan, Ceylon und Malaya — scheinen sich noch weit weniger als Indien mit den Auswirkungen der EWG und einer möglichen Verbindung Großbritanniens mit dieser befaßt zu haben. Die Ursachen für diese Haltung liegen auf der Hand, da drei Fünftel der pakistanischen Ausfuhren in die EWG-Länder — vor allem die Juteexporte — von der europäischen Integration unberührt bleiben. Die für Pakistans wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtige Ausfuhr von industriellen Fertigwaren scheint kaum von der EWG bedroht zu werden. Europa, vor allem Großbritannien, nimmt nicht mehr als 15 vH der pakistanischen Exporte an Industrieerzeug-

nissen auf. Der Rest geht in die asiatischen Länder und in die Vereinigten Staaten. Ceylon wird vielleicht noch weniger als Pakistan von der EWG betroffen. Der größte Teil seiner Exporte genießt freien Zugang zum Gemeinsamen Markt. Solange es außerdem seinen freien Zugang zum britischen Markt bewahren kann, hat Ceylon von der europäischen Integration wenig zu befürchten und wenig zu erwarten. Auch für Malaya werfen die gegenwärtigen Fragen der europäischen Integration kaum Probleme auf, da seine wichtigsten Ausfuhrgüter, Kautschuk und Zinn, freien Zugang zum Gemeinsamen Markt genießen. Doch sehen Wirtschaftskreise einer möglichen Harmonisierung der britischen Außentarife mit denen der EWG mit einiger Sorge entgegen, da sie zum Verlust von Präferenzen für eine Reihe von Produkten auf dem britischen Markt führen könnte. Auch ist sich Malaya weit mehr als Ceylon der politischen Bedeutung des Präferenzsystems und der engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Großbritannien bewußt.

Alle asiatischen und afrikanischen Commonwealth-Länder hatten von Anfang an eine gemeinsame Sorge: Sie befürchten, daß die EWG den Kapitalstrom in die Entwicklungsländer verdünnen oder vorzugsweise in die assoziierten Gebiete leiten könnte[28].

COMMONWEALTH UND EUROPÄISCHE INTEGRATION

Die wirtschaftlichen Interessen der Commonwealth-Länder werden in unterschiedlichem Maße durch die Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration Europas berührt. Einige von ihnen, wie z. B. Ceylon, Malaya und die Föderation von Rhodesien und Njassaland, haben keinen Grund zur Besorgnis. Sie exportieren in der Hauptsache Rohstoffe, die sowohl von Großbritannien als auch von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zoll- und kontingentfrei hereingelassen werden. Andere Länder, wie z. B. Indien, Kanada, Australien und Neuseeland, beklagen den Verlust von Absatzchancen in Ländern des Gemeinsamen Marktes und fürchten vor allem, bei einer möglichen Harmonisierung der Außentarife Großbritanniens mit denen der EWG-Länder die Präferenzstellung am britischen Markt zu verlieren, wobei allerdings außer acht gelassen wird, daß sich diese Präferenz in den letzten Jahren ständig vermindert hat und zudem der größere Importsog infolge stärkeren Wachstums innerhalb der EWG (eventuell vergrößert durch Großbritannien) einen Ausgleich schaffen könnte. Ghana und die ostafrikanischen Gebiete des Commonwealth werden am unmittelbarsten von den Auswirkungen der EWG betroffen.

Die EFTA hat im großen und ganzen für die Commonwealth-Länder weder Vor- noch Nachteile gebracht, mit Ausnahme vielleicht von Neuseeland und Kanada, die am britischen Markt mit verschärfter skandinavischer Konkurrenz zu rechnen haben.

Die Haltung der Commonwealth-Länder zur europäischen Einigung wird nicht nur von wirtschaftlichen, sondern auch von politischen Gesichtspunkten bestimmt, wobei es manchmal nicht einfach ist, innenpolitische von außenpolitischen Beweggründen zu trennen. Die Regierungen von Australien, Neuseeland und Kanada werden die Interessen der organisierten Farmer zweifellos berücksichtigen müssen. In Indien würde eine Gefährdung der Präferenzen auf dem britischen Markt

den Kritikern des Commonwealth Auftrieb geben. Abgesehen davon würde wahrscheinlich eine engere Verbindung Großbritanniens mit den EWG-Ländern *Nehrus* weltpolitischem Konzept wenig entsprechen. *Nkrumah* sieht durch die Afrika-Politik der EWG seine panafrikanischen Vorstellungen und Führungsansprüche beeinträchtigt, während Australien und Neuseeland befürchten, daß durch eine engere Verbindung Großbritanniens mit der EWG die Commonwealth-Bindungen geschwächt und sie selbst gegenüber den asiatischen Ländern isoliert würden. In den letzten Monaten hat aber in beiden Ländern und darüber hinaus in politischen Kreisen anderer Mitglieder des Commonwealth das Argument an Boden gewonnen, Großbritannien könnte in eine Randstellung gedrängt werden und müßte seine europäische Führungsrolle den Franzosen überlassen. Damit würde Großbritannien weltpolitisch, insbesondere als „Vormacht" des Commonwealth, geschwächt werden. Man versucht deshalb, einen modus vivendi zu finden. Der neuseeländische Premierminister schrieb in diesem Zusammenhang kürzlich: „Neuseelands Haltung gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und gegenüber einer möglichen Assoziierung Großbritanniens mit dieser wird nicht nur von wirtschaftlichen Ueberlegungen bestimmt. Wenn dies der Fall wäre, dann hätten wir vielleicht eine völlig defensive Stellung bezogen[29]."

Damit wird angedeutet, daß sich die Haltung der Commonwealth-Länder gegenüber der wirtschaftlichen Integration Europas im Laufe der Jahre geändert hat und daß sie von Land zu Land verschieden ist. Wie der australische Premierminister, Robert *Menzies* erklärte, standen die Commonwealth-Länder dem Plan einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft „nicht feindlich" gegenüber[30]. Auf der anderen Seite ginge es aber zu weit, wenn man behaupten wollte, sie seien darüber begeistert gewesen. Menzies faßte die Einstellung seiner Regierung mit folgenden Worten zusammen: „Die sechs Messina-Mächte sind souveräne Staaten, und wir können ihnen nicht vorschreiben, was sie in ihrem gemeinsamen Interesse tun und lassen sollen. Wir haben uns mit den Tatsachen auseinanderzusetzen, die von ihnen geschaffen wurden, und wir haben herauszufinden, inwieweit sie uns direkt oder indirekt berühren. Dieser Plan wurde uns nicht zur Begutachtung vorgelegt[31]." Die Haltung der Commonwealth-Staaten gegenüber der EWG hat sich in der letzten Zeit insofern etwas geändert, als sie — das wird an dem Beispiel Neuseelands deutlich — einer Verbindung Großbritanniens mit der EWG grundsätzlich nicht mehr ablehnend gegenüberstehen. Allerdings machen sie dabei den wichtigen Vorbehalt geltend, daß ihre Präferenzen auf dem britischen Markt nicht angetastet oder bei Verlust durch andere Präferenzen ausgeglichen werden.

Die Agrarexportländer innerhalb des Commonwealth stellen sich die Frage, ob ihr Fernbleiben vom Gemeinsamen Markt nicht die französische Landwirtschaft und die assoziierten Gebiete auf Kosten des Commonwealth begünstigen würde. Dies könnte manche Commonwealth-Länder veranlassen, ihre bisherigen Bindungen den Vorteilen zu opfern, die ihnen der Zugang zum Gemeinsamen Markt bieten würde[32]. Bisher versuchten die Commonwealth-Länder, solche europäischen „Alleingänge" zu vermeiden. Obwohl sie als souveräne Staaten durchaus in der Lage sind, einzeln und direkt zur Wahrung ihrer Interessen mit der EWG zu verhandeln, haben sie es bisher vorgezogen, ihre Anliegen im Rahmen des GATT vorzubringen oder in den Verhandlungen zwischen Großbritannien und den Mit-

gliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vertreten zu sehen. Dabei haben sie die Verhandlungsführung völlig Großbritannien überlassen, um die britische Stellung gegenüber den EWG-Ländern durch eine Art Commonwealth-Legitimation zu stärken. Als einzelne würden sie sich der EWG gegenüber in einer zu schwachen Verhandlungsposition fühlen. Dies wird besonders von den Ländern empfunden, die Großbritannien keine Präferenzen gewähren und die sich deshalb der Möglichkeit beraubt sehen, auf Kosten des Präferenzsystems Zugeständnisse von den EWG-Ländern einzuhandeln.

Anscheinend haben die Commonwealth-Länder Großbritannien nicht vorgeschrieben, wie weit es in Verhandlungen mit der EWG gehen darf. Aber es steht außer Frage, daß Commonwealth-Interessen den Gang derartiger Verhandlungen mit bestimmen, da Großbritannien noch immer für einen erheblichen Teil des Commonwealth politisch und wirtschaftlich mittelbar verantwortlich ist. Es handelt sich dabei selten um Territorien, deren Export aus ein oder zwei Produkten besteht, die auf dem britischen Markt Präferenzen genießen. Jede Veränderung dieser Vorzugsstellung kann in den davon betroffenen Ländern, selbst wenn Kompensationen gemacht werden sollten, zu einer schwerwiegenden Erschütterung des Wirtschaftslebens führen, da ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre wirtschaftliche Elastizität in der Regel begrenzt sind. Man darf deshalb annehmen, daß Großbritannien bei einer möglichen Verbindung mit der EWG darauf bedacht sein wird, den Interessen des Commonwealth Rechnung zu tragen[33].

Aber es ist mehr als fraglich, ob diese Position aufrechterhalten werden kann. Die Außentarife Großbritanniens und des Gemeinsamen Marktes können offenbar nicht harmonisiert werden, ohne daß ein Kompromiß zwischen der Anwendung des Gemeinsamen Außentarifs auf der einen Seite und dem Präferenzsystem auf der anderen Seite gefunden wird[34]. Somit werden von allen beteiligten Parteien Konzessionen erwartet. Die britische Regierung hat bereits durch die Erklärung von Lordsiegelbewahrer Edward *Heath* zu erkennen gegeben, daß sie bereit ist, den Commonwealth-Staaten das Recht zuzugestehen, die den britischen Importen gewährten Präferenzen auch auf Einfuhren aus dem Gebiet der EWG auszudehnen, wenn dadurch eine Lösung der Probleme erleichtert werden könnte[35]. Die Commonwealth-Präferenzen auf dem britischen Markt bleiben von dieser einseitigen Konzession unberührt. Offenbar hofft die britische Regierung durch diesen Schritt eine gewisse Konzessionsbereitschaft auf seiten der EWG und bei den Commonwealth-Ländern zu erzielen. Zwischen den Commonwealth-Ländern bestehen allerdings gewisse Meinungsunterschiede über die Frage der Konzessionen. Einige von ihnen wünschen das Präferenzsystem nicht weiter abzubauen. Andere wären geneigt, sich in dieser Frage geschmeidiger zu verhalten, falls sie dadurch Teile des Präferenzsystems beibehalten und gleichzeitig eine günstigere Behandlung ihrer Exporte in den EWG-Ländern erreichen könnten.

Die Frage der Konzessionen wird jedoch weniger von wirtschaftlichen als vielmehr von politischen Vorstellungen über die Einigung Europas, die Stellung Großbritanniens im Commonwealth und in der Welt sowie über den Ausgleich der Commonwealth-Interessen mit denen Europas bestimmt. Das britische Bemühen, näher an Europa heranzurücken, und die Bereitschaft auf dem Konti-

nent, Großbritanniens Stellung im Commonwealth als wichtigen Faktor der westlichen Politik anzuerkennen, lassen eine Einigung nicht mehr als ausgeschlossen erscheinen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu und zum folgenden insbesondere: „The Commonwealth and Europe". Hrsg. Economist Intelligence Unit. London 1960; „Commonwealth-Preference in the United Kingdom". Hrsg. Political and Economic Planning (PEP). London 1960; „Europe and the Commonwealth". A Symposium edited for the Friends of Atlantic Union. London 1960; Rede von Sir Evelyn *Stuckburgh* im Jahre 1960 vor dem Europäischen Forum Alpach: „The Influence of Commonwealth Ties on the Relations of Great Britain to Europe."

2) Vgl. *The Observer* vom 12. März 1961.

2a) Vgl. die amtliche Zusammenfassung der Vorschläge von *Heath*, in EA 7/1961, S. D 201 ff.

3) Vgl. hierzu die Dokumentation über die Ergebnisse der Commonwealth-Konferenz vom 8. bis zum 17. März 1961 in EA 7/1961, S. D. 209 ff.

4) Vgl. *The Times* vom 14. Mai 1960.

5) Vgl. „Salutary Crisis" in *The Times* vom 17. März 1961.

6) Vgl. *The Observer* vom 19. März 1961; K. C. *Wheare*, „The Constitutional Structure of the Commonwealth". Oxford 1961; Clement *Attlee*, „Empire into Commonwealth", London 1961; „Preserving Unity", in *The Financial Times* vom 17. März 1961.

7) Vgl. Stephan E. *Schattmann*, „The Commonwealth and the European Common Market", in *Common Market Digest*, Nr. 1/1961.

8) Vgl. u. a. den Bericht über die von „Britain in Europe" vom 4. bis zum 6. Mai 1960 in London veranstaltete Tagung „The Commonwealth and Europe".

9) Vgl. George *Watson*, „The British Constitution and Europe". Leyden 1959.

10) Vgl. Anthony *Nutting*, „Europe will not wait". London 1960.

11) Vgl. *Rand Daily Mail* (Johannisburg) vom 13. Oktober 1956.

12) Vgl. „Commonwealth studies the Common Market", in *The Times* vom 16. August 1957.

13) Vgl. „Parliamentary Opinion on British Participation in a Free Trade Area". Attwood Statistics. London 1958.

14) Vgl. George *Watson* a. a. O.

15) Vgl. C. E. *Carrington*, Einführung zum Sonderheft „The European Economic Community and the Commonwealth" in *Western World*, Februar 1960, und „The New Zealand Commonwealth Conference and its Predecessor", in *International Affairs* (London), Nr. 3/1959, S. 332 ff.

16) Vgl. *The Economist*, Nr. 6113 vom 22. Oktober 1960.

17) Vgl. „Counting the Cost of European Unity", in *The Times* vom 27. Februar 1961.

18) Vgl. F. W. *Holmes*, „New Zealand and the European Economic Community", in *Western World*, Februar 1960.

19) Vgl. „Concern over Britain and the Six", in *The Times* vom 21. November 1960.

20) Vgl. „Canada admires and envies", in *The Times* vom 23. Februar 1961.

21) Vgl. „Commonwealth studies the Common Market", in *The Times* vom 16. August 1957.

22) Vgl. *The Times* vom 16. März 1961.

23) Vgl. Information Service, European Office of the United Nations, Genf, Press Release GATT/348 vom 30. Oktober 1957.

24) Vgl. „Commonwealth studies the Common Market", in *The Times* vom 16. 8. 1957.

25) Vgl. Information Service, European Office of the United Nations, Genf, Press Release GATT/359 vom 30. Oktober 1957.

26) Vgl. die Ausführungen von Shri K. B. *Lall*, in *Commercial Contacts*, Nov. 1960.

27) Vgl. „India, the GATT and the EEC", in *Commerce and Industry* vom 13. 11. 1957.

28) Vgl. u. a. T. P. *Soper*, „The European Community and the Underdeveloped Countries in Africa and Asia", in *Western World*, Februar 1960.

29) Vgl. „Counting the Cost of European Unity", in *The Times* vom 27. Februar 1961.

30) Vgl. „Commonwealth studies the Common Market", in *The Times* vom 16. 8. 1957.

31) Vgl. *Western World*, Februar 1960, S. 46.

32) Wolfram *Fischer*, „Der Deutsche Zollverein, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone", in EA 5/1961, S. 105 ff.

33) Vgl. die aufschlußreiche Debatte im britischen Unterhaus vom 25. Juli 1960.

34) Vgl. Alan *Day*, „Europe — In our out", in *Encounter*, Nr. 2/1960.

35) Vgl. „Mr. Heath's Gambit", in *The Economist*, Nr. 6132 vom 4. März 1961.

36) Vgl. „The Commonwealth and Europe". Hrsg. Economist Intelligence Unit, London 1960, S. 20.

Zur kommunistischen Weltpolitik und ihren inneren Voraussetzungen

Hinweise auf Neuerscheinungen seit dem 20. Parteikongreß

Von Erich Kordt

Avtorkhanov, Abdurakhman: Stalin and the Soviet Communist Party. A Study in the Technology of Power. Munich: Institute for the Study of the USSR 1959. 379 S. (Institute for the Study of the USSR. Series 1. No 41.)

Deutscher, Isaac: Der große Wettkampf. Rußland und der Westen. Dordrecht/Holl.: Reidel 1960. 98 S.

Embree, G. D.: The Soviet Union between the 19th and 20th Party Congress 1952—56. Den Haag: Nijhoff 1959. 365 S.

Kolakowski, Leszek: Der Mensch ohne Alternative. Von der Möglichkeit und Unmöglichkeit, Marxist zu sein. München: Piper 1960. 282 S.

Leonhard, Wolfgang: Kreml ohne Stalin. Köln: Verl. für Politik und Wirtschaft 1959. 646 S.

McLane, Charles B.: Soviet Policy and the Chinese Communists 1931—1946. New York: Columbia University Press 1958. 310 S.

Meissner, Boris: Rußland unter Chruschtschow. München: Oldenbourg 1960. 699 S. (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Dokumente und Berichte. Bd. 15.)

Mosely, Philip E.: The Kremlin and World Politics. New York: Vintage Russian Library 1960. 557 S. (Studies in Soviet Policy in Action.)

Shao Chuan Leng: Japan and Communist China. Kyoto: University Press 1958. 169 S.

Vlught, Ebed van der: Asia Aflame. Communism in the East. London: Holborn 1959. 294 S.

„KREMLASTROLOGIE" — SOWJETFORSCHUNG — ERFAHRUNGSBERICHTE EHEMALIGER KOMMUNISTEN

Die publizistische und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Kommunismus ist seit dem 20. Parteikongreß der KPdSU im Februar 1956 in ein neues Stadium getreten. Der Versuch der „Entstalinisierung" der kommunistischen Politik hat die besondere Antinomie, die mit der Entwicklung des Marxismus zur Staatsideologie der einen der beiden Hauptmächte des gegenwärtigen Staatensystems verbunden ist, zum erstenmal in ihrer ganzen Spann-

Prof. Dr. Erich *Kordt* (Völkerrecht, Staatsrecht, Diplomatische Geschichte; Universität Köln).

weite aufgedeckt. Die oben aufgeführten Werke haben als Gemeinsames, daß sie bereits die neuen Einblicke mitverwerten, die der westlichen Welt durch den 20. Parteikongreß, die Ereignisse des Oktober 1956 in Polen und Ungarn und die „Kampagne der hundert Blumen" in der Volksrepublik China ermöglicht worden sind. Es ist nicht leicht, aus der Fülle der seit diesen Ereignissen erschienenen Literatur eine sinnvolle Auswahl zu treffen. Wir sehen uns einem großen Angebot detaillierter Deutungsversuche des internationalen Phänomens Kommunismus gegenüber, den Sir Winston *Churchill* einmal resigniert als „a riddle inside of an enigma wrapped in a mystery" bezeichnet hat. Es ist erfreulich, daß der Kreml und was von ihm ausgeht heute nicht mehr als eine simple normale Erscheinung der Machtpolitik aufgefaßt wird.

Haben uns nun die Flut der inzwischen über die Sowjetunion und den Weltkommunismus erschienenen Bücher und die Bemühungen der „Sowjetologie" in unserem Verständnis der Zusammenhänge wesentlich weiter gebracht?

Enthüllungen sind der Welt in der Geheimrede[1] *Chruschtschows* über Stalin auf dem 20. Parteitag in einem Ausmaß geboten worden, daß literarische Erzeugnisse, die es auf Sensationen absehen, hierzu höchstens noch das eine oder andere Detail beizutragen vermögen. Soweit die Offenlegungen während und nach dem 20. Parteitag in der nichtkommunistischen Welt nur Empörung hervorriefen, haben sie aber mehr zur Verwirrung als zur Klärung über das Wesen des kommunistischen Systems beigetragen, ist doch Empörung meist eine Reaktion auf Unerwartetes und Ueberraschendes. Empörung kann infolgedessen durchweg bald durch wenige unbedeutende Gesten beschwichtigt werden, die darzutun scheinen, daß es sich bei dem, was abstoßend wirkte, wohl um einen einmaligen Vorgang gehandelt haben mag. Als wenig förderlich haben sich auch Werke erwiesen, die man einer Art „Kremlastrologie" zurechnen könnte. Auffällige Fehlurteile sind natürlich nicht auf Prognosen im Bereich des Weltkommunismus beschränkt. Es muß aber doch überraschen, daß zum Beispiel aus der Feder eines Schriftstellers, der sich häufig zu Fragen des Weltkommunismus äußert, kurz vor der von *Chruschtschow* gesprengten Pariser Gipfelkonferenz vom Mai 1960 folgende Deutung der zu erwartenden Politik des Kremls zu vernehmen war:

„Es ist eine Wahrheit, daß die Außenpolitik jeder Regierung die Verlängerung ihrer Innenpolitik ist... Daß die Veränderungen innerhalb der Sowjetunion sich auf die Art und Weise, wie ihre Diplomatie ihre Interessen im Ausland vertritt, ausgewirkt haben, liegt auf der Hand. Vorbei ist die Grimmigkeit, die furchteinflößende Geheimnistuerei und die unerwartete Plötzlichkeit, mit der die sowjetische Diplomatie noch vor wenigen Jahren vorging; vorbei ist die Verachtung des im Kreml eingemauerten Autokraten für die öffentliche Meinung. Eine Regierung, die mehr Ohr für die Stimmung des Volkes hat als die Stalinsche, ist auch empfindlicher für die Reaktion im Ausland[2]."

Solche Fehlurteile qualifizierter Beobachter müssen uns vorsichtig machen. Totalitäre Staaten pflegen in fast allen Lebensbereichen ausgesprochen oder unausgesprochen den Grundsatz zu befolgen, der dem zu Anfang des Zweiten Weltkrieges von *Hitler* erlassenen berüchtigten „Befehl Nummer 1" entspricht: Niemand soll mehr erfahren, als er zur Erfüllung der ihm gegebenen Aufträge notwendigerweise zu wissen braucht. Nachrichten und Informationen haben demnach stets einem unmittelbaren Zweck zu dienen. Sie dürfen niemals zweck-

los sein. Wenn es natürlich auch totalitären Regimen kaum gelingen kann, diesen „Idealzustand" zu erreichen, so bringt doch das Fehlen verläßlicher Nachrichten über Personen, Zustände und Vorgänge, die in nichttotalitären Ländern in keiner Weise als geheim angesehen werden, einen Mangel an Kenntnis der jeweiligen Stimmung in den politisch entscheidenden Grenzen mit sich, der jede Voraussage erschweren muß. Kein Zweifel, daß gerade dies durch die uns übertrieben erscheinende Geheimhaltung bezweckt wird. Ist das Motiv aber einmal erkannt, so können gerade aus der Tatsache, daß Meldungen immer „gezielt" sind, mehr Schlußfolgerungen gezogen werden als den Initiatoren erwünscht sein wird. Das gleiche gilt natürlich für „gezielte" Fortlassungen. Um aber auf diesem Wege zu gesicherten Ergebnissen zu kommen, bedarf es der wissenschaftlichen Methode und eines reichlich dotierten Forschungsapparates. Nur so läßt sich aus der Fülle der Einzelmeldungen organisatorischer, insbesondere personalpolitischer Art, und aus den programmatischen Erklärungen des Regimes ein Gesamtbild des politischen Geschehens hinter dem Eisernen Vorhang rekonstruieren, das als einigermaßen zuverlässig gelten kann.

Es gibt aber noch eine dritte Kategorie von Neuerscheinungen: die Erfahrungsberichte mehr oder weniger prominenter ehemaliger Kommunisten. Es kann sicherlich nützlich sein, eine Orientierung über die Motive, die die kommunistische Generallinie bestimmen, bei denen zu suchen, die Gelegenheit gehabt haben, hinter dem Eisernen Vorhang die Regie und das Auftreten der Akteure zu beobachten, und die jetzt als frühere Mitdarsteller oder Statisten von der westlichen Galerie aus zu uns sprechen. Aussagen über ihre persönlichen Erlebnisse können hohen dokumentarischen Wert haben[3]. Auch ihre nachträglichen Analysen sind oft sehr beachtlich[4]. Wer selbst überzeugter Kämpfer für einen chiliastischen Zustand klassenloser Brüderlichkeit gewesen ist, wird trotz aller Enttäuschung den Kommunismus ernst nehmen. Allerdings wird man von einem ehemaligen Mitglied eines kommunistischen Apparates durchweg eher eine rückhaltlose Kritik an der Praxis als an den theoretischen Grundlagen erwarten können. Die Ablehnung der Praxis läßt die eigenen theoretischen Ueberzeugungen intakt. Es ist nur menschlich, daß bei vielen eine wenn auch noch so schwache Hoffnung erhalten geblieben ist, daß die Kommunisten einstmals zur „Generallinie" des „Ehemaligen", der sich für den einzig wahren Vertreter der reinen Lehre zu halten geneigt sein wird, „zurückfinden" möchten.

Viel Interessantes über den „Apparat" werden gerade die Ehemaligen beitragen können. So vermag uns *Avtorkhanov* Einzelheiten über den „Zustand ständigen Kalten Krieges zwischen Komintern und Außenkommissariat" zu berichten. *Litwinow* setzte sich gegen die Einschleusung von Agenten der Komintern mit gefälschten Papieren in die Außenhandelsorganisation zur Wehr. Er erreichte schließlich vom Zentralkommitee die formelle Anerkennung der These, daß Sowjetregierung und Komintern nicht identisch seien. Dann aber nahm sich die NKWD, gegen die *Litwinow* machtlos war, der Kominternagenten an[5]. „Nicht einer der Mitarbeiter Kirows, keiner seiner persönlichen Freunde, kein Mitglied des Bureaus und Sekretariats des Leningrader Parteikomitees überlebte die großen Säuberungen; sogar ihre Frauen wurden ge-

tötet", erfahren wir weiter[6]. Es verdient auch die unwiderlegbare Feststellung registriert zu werden, „daß das nachstalinsche Präsidium (der KPdSU) nicht ein einziges Mitglied enthält, das nicht direkt oder moralisch in Stalins Verbrechen verstrickt war"[7]. Es ist auch gut, daran erinnert zu werden, mit welcher wissenschaftlichen Exaktheit die Männer im Kreml die Entstalinisierung nur bis zu den Punkten vortrieben, an denen sie selbst involviert worden wären. Grundsätzlich sind überhaupt nur die letzten zwanzig Jahre der Stalinschen Herrschaft zur Kritik freigegeben worden[8].

Sicherlich wird man *Leonhard* recht geben müssen, daß die angebliche „moralisch-politische Einheit des Sowjetvolkes" eine Fiktion ist[9]. Das Verhalten der Sowjetführer läßt auch keinen Zweifel daran, daß ihnen diese Tatsache durchaus bewußt ist. Solange die Führung nach Stalins Tod noch nicht konsolidiert war, bemühten sich alle führenden Männer im Kreml, als „besonders liberal" zu gelten. *Malenkow* gönnte *Berija* und dieser *Malenkow* nicht, als Urheber einer Amnestie zu erscheinen, so daß schließlich der unbedeutende *Woroschilow* unterschrieb[10]. Versuchte *Berija*, durch Aufdeckung des Skandals um die Kremlärzte Terrain zu gewinnen, so folgte *Malenkow* mit seinem Programm erhöhter Investitionen in den Konsumgüterindustrien, um sich beliebt zu machen. Alle überrundete schließlich *Chruschtschow*, indem er, wie *Stalin* dreißig Jahre vor ihm, seine Einmannherrschaft dadurch vorbereitete, daß er als Rufer gegen den abscheulichen Personenkult, der mit anderen getrieben werde, auftrat.

Solche Einblicke können uns in der Regel nur ehemalige Kommunisten vermitteln, da die diplomatischen und journalistischen Beobachter am Ort sorgfältig von dem eigentlichen politischen Geschehen ferngehalten werden. Auch heute weiß man zum Beispiel noch nicht, ob Alexander *Pokrebyschew*, der gefürchtete Leiter der Privatkanzlei Stalins, nach dem Tode seines Meisters ermordet worden ist[11]. Ueber den Aufstand der Komsomolzen in Karaganda im Jahr 1959 hat die Außenwelt erst Monate später etwas erfahren. Man wird also auch heute damit rechnen müssen, daß wesentliche Bereiche des Geschehens im kommunistischen Block völlig unserer Kenntnis entzogen sind. Was wir von der wissenschaftlichen Verarbeitung des vorliegenden Tatsachenmaterials wie auch der Spekulationen der „Kremlastrologen" erwarten können, ist, daß wir einigermaßen zuverlässig zwischen den festgestellten Tatsachen und den hypothetischen Aussagen über sie unterscheiden können.

Wenn wir heute über ein ausgebildetes Instrumentarium der Sowjetforschung verfügen, so ist dies das Verdienst einer kleinen Gruppe von Forschern, unter denen sich auf der deutschen Seite vor allem Boris *Meissner* einen internationalen Ruf geschaffen hat. Er verfolgt seit über einem Jahrzehnt alle Veränderungen der Parteiführung, der Parteiorganisation und der Parteiideologie in der Sowjetunion und versteht es, die ideologischen Richtungskämpfe in den richtigen Zusammenhang mit den persönlichen Differenzen und dem Machtstreben der Spitzenfunktionäre zu stellen. Kursänderungen, die dem oberflächlichen Betrachter oft völlig willkürlich erscheinen, können auf diese Weise gedeutet werden, ohne daß der Leser das Gefühl bekommt, sich unkontrollierbaren Spekulationen auszuliefern. Meissners neues Werk „Rußland unter

Chruschtschow" mit seiner fast überreichen Dokumentation ist wiederum ein Beweis dafür, daß es im totalitären Staat viele an sich der strengen Geheimhaltung unterliegende Vorgänge gibt, personalpolitische Entscheidungen wie Veränderungen der Ideologie und politische Kurswechsel, die durch minuziöse Sezierarbeit aus dem veröffentlichten amtlichen oder nichtamtlichen Material herauspräpariert werden können.

Wichtige Dienste erweist hierbei das elaborierte Protokoll der Sowjetunion. Darin wird Auskunft gegeben über das Kommen und Gehen, das Steigen und Fallen der Sowjetgrößen, und meist wird damit auch Aufschluß gegeben über die Veränderung der Generallinie, die in dem Wechsel der Persönlichkeiten vollzogen wird. Alles was im ancien régime oder im spanischen Hofzeremoniell an Regeln über den Vortritt, die Reihenfolge der Würdenträger und der Aemter, die Bewertung von Hofchargen, über die Dauer und Form der gewährten Audienzen, die Prioritäten von Adressen, die Skala der Gunstbezeugungen entwickelt worden ist, wird durch das voll ausgebildete Zeremoniell des Kremls in den Schatten gestellt. Daraus läßt sich besser als aus einem Börsenzettel hinsichtlich eines Wertpapieres der genaue „Kurswert" eines sowjetischen Funktionärs der Spitzengruppe, der von ihm vertretenen oder ihm auch nur zugeschriebenen Interpretation des Dogmas oder seiner fiktiven Verwirklichung ablesen. *Meissner* hat die Entschlüsselung dieses Zeremoniells und die Offenlegung der politischen Hintergründe aus den kleinsten, oft unscheinbarsten Details bis zur Perfektion entwickelt. Man fragt sich allerdings, ob die kommunistische Führung bisher von der naheliegenden Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, mit diesen „Hofnachrichten" bewußte Irreführung zu betreiben. Das aber scheint man selbst im Kreml nicht zu wagen. Vor dem Zeremoniell hatte ja selbst ein *Napoleon* kapituliert, und *Montesquieu* stellte nicht ohne Verwunderung fest: „Il n'y a pas de gens plus céremonieux que les sauvages."

DER KAMPF UM DIE FÜHRUNG IM TOTALITÄREN STAAT

Meissners Untersuchungen bestätigen, was wir aus den Berichten ehemaliger Kommunisten über die Führungskämpfe im Kreml erfahren haben. Es kann nun als sicher gelten, daß es bei den Ausscheidungskämpfen im höchsten Gremium der KPdSU von 1953 bis 1958 im wesentlichen darum ging, zu verhindern, daß *Stalin* einen Nachfolger in der Macht erhielt. Dies schloß natürlich nicht aus, daß mancher der Akteure insgeheim bereit war, für seine eigene Person eine Ausnahme zu machen. Der „unbedeutende" *Chruschtschow* wurde zum vorläufigen Sekretär des Parteiapparates als erster in einem Kollektiv von fünf bestellt, um *Berija* und *Malenkow* an der totalen Machtergreifung zu hindern, so wie die Gruppe *Sinowjew/Kamenew* und später *Bucharin, Rykow* und *Tomsky Stalin* an die Spitze des Parteisekretariats stellten oder ihn dort hielten, um *Trotzki* oder andere als gefährlicher eingeschätzte Rivalen fernzuhalten. Hat sich aber *Chruschtschow,* der sich selbst mit dem kleinen, unscheinbaren *Pinja*[12] verglich, der im richtigen Augenblick den Mut hatte, die Initiative an sich zu reißen, als die Stärkeren zögerten, von vornherein als der Mann des Schicksals angesehen? Haben sich alle anderen ebenso übertölpeln lassen wie die Männer, die, ohne es zu wollen, *Stalin* zur absoluten

Macht verhalfen? Es ist verblüffend zu sehen, daß *Chruschtschow* im Grunde die gleichen Methoden anwandte wie *Stalin,* um seine Einmannherrschaft zu errichten. Auch *Stalin* hat sich als Vorkämpfer kollektiver Führung, als Gegner jeden Personenkults ausgegeben. Auch er trat für eine vorsichtigere Politik der Beschränkung und Sicherung des Erreichten und gegen permanente kriegerische weltrevolutionäre Abenteuer ein[13].

Es spricht viel dafür, daß totale Macht auf die Dauer nur durch eine Einmannherrschaft und nicht durch ein Komitee gehandhabt werden kann. Dann aber wäre die Sorge um die Errichtung und Behauptung der Einmannherrschaft das eigentliche Zentralproblem für den Bestand des Systems. Wird es, wenn dies zutrifft, bei der gegenwärtigen Abschaffung des „präventiven" Terrors bleiben[14] oder wird er eines Tages an Stelle der „gezielten Propaganda" die Priorität im Kampf um die Macht erhalten?

Es besteht heute kein Zweifel mehr daran, daß das von *Stalin* kurz vor seinem Tode fabrizierte Komplott der Kremlärzte dazu dienen sollte, aufs neue alle Personen, die an seiner „vorzeitigen Nachfolge" interessiert sein könnten, zu beseitigen. „The old man has reached for that bottle again", hat damals ein amerikanischer Korrespondent unter Anspielung auf die bekannten Manöver zur Einleitung von Massenliquidationen geschrieben[15]. Vermutlich wird man erst nach dem Abgang *Chruschtschows* erfahren, was an den Gerüchten zutreffend ist, die präsumtiven Opfer, darunter *Chruschtschow,* seien dem Tyrannen zuvorgekommen. Angeblich haben sie schon nach dem 19. Parteitag im Spätherbst 1952 geschickte Maßnahmen zur Zurückdrängung der Macht *Stalins* ergriffen[16]. Präventiver Terror kennt keine andere Alternative als das „Wer wen?" *Lenins.* Für Parteiführer wie *Molotow* und *Malenkow* würde dann wohl die „Pensionierung" kaum den letzten Abschnitt ihrer bewegten Karriere bilden, es sei denn, daß sie vorher eines natürlichen Todes sterben. *Avtorkhanov* mag dann recht haben: „Sie werden notwendigerweise ihre Laufbahn im Kreml oder in der Lubjanka beenden"[17].

Das kommunistische System hat inzwischen der Welt zum zweitenmal das Schauspiel der Ablösung einer Einmannherrschaft durch eine andere geboten — mit einem Zwischenakt von Diadochenkämpfen in einer Periode sogenannter kollektiver Führung. Wie gelang es dem Regime in einer so gefahrvollen Lage, die notwendige Schonfrist im Innern wie in der Außenpolitik zu sichern? Es ist aufschlußreich festzustellen, wie geringfügig die Gesten waren, mit denen die Männer im Kreml während ihrer internen Kämpfe eine Entspannung nach außen zu erreichen vermochten[18]. Interessanter aber noch ist, das Wechselspiel zu beobachten zwischen den sogenannten Friedensoffensiven nach außen und einer Verschärfung der ideologischen Propagandalinie im Inneren[19]. Schon während der Nep-Periode entsprach einer weniger aggressiven Außenpolitik und einem wirtschaftlichen Entgegenkommen gegenüber den Wünschen der Bevölkerung eine Verstärkung der Verfolgungen der Religionsgemeinschaften. Man könnte geradezu sagen, daß einer jeden „liberalen" Maßnahme, sei es nach innen oder außen, eine radikalere ideologische Haltung auf anderen Sektoren als Gegengewicht zu entsprechen pflegte. Es ist nicht zu verkennen, daß sich jeweils der oder die Machthaber im Kreml der Gefahren durchaus bewußt sind, die für das kommunistische Regime aus einem generellen

Nachlassen des Drucks auf die Bevölkerung entstehen. Die Volksaufstände in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands am 17. Juni 1953, in Polen im Juli und in Ungarn im Oktober/November 1956 haben gezeigt, wie schmal der Spielraum ist, innerhalb dessen die Kommunisten ihre politischen Methoden „liberalisieren" können, ohne ihre Herrschaft zu gefährden. Die viel erörterte Frage, ob sie angesichts der veränderten soziologischen Bedingungen in der Sowjetunion noch in der Lage seien, zu einem blutigen Terror zurückzukehren, kann auf Grund der vorliegenden Erfahrungen nicht mit Nein beantwortet werden, wie man dies mancherseits im Westen hofft.

Die kommunistische Führung hält sich nach wie vor für berechtigt, allein zu herrschen und auf eine demokratische Zustimmung der Bevölkerung zu verzichten. Von einer Demokratisierung des Regimes kann bisher keinerlei Rede sein. Für Wahlen im kommunistischen Machtbereich gilt nach wie vor *Lenins* Regel, daß „diejenigen, die regieren, dafür zu sorgen haben, daß sie immer gewählt werden"[20]. Was von einer Parteidemokratie zu halten ist, zeigen Ausführungen in der Zeitschrift *Partijnoja Shisny*, in denen „formalistische", „nicht genügend erzogene" Parteigenossen scharf kritisiert wurden, die „hartnäckig fordern, daß in die Kandidatenliste mehr Kandidaten eingetragen werden als gewählt werden müssen", da dann zum Leidwesen des Parteiapparates „tüchtige und wertvolle Funktionäre" nicht gewählt werden[21].

DIE SUPREMATIE DES KREMLS IN DER INTERNATIONALEN KOMMUNISTISCHEN BEWEGUNG

„Die Bedeutung der internationalen kommunistischen Bewegung in der Sowjetpolitik hat seit Stalins Tod erheblich zugenommen" schreibt *Leonhard*[22]. Es ist bereits aus anderem Anlaß darauf hingewiesen, daß der Kreml die Rediziplinierung der kommunistischen Parteien in aller Welt mit gewissen Einbußen an außenpolitischer Manövrierfähigkeit hat erkaufen müssen[23]. Man wird dem Kreml kaum vorwerfen können, daß er sich in früheren Zeiten nicht um die Förderung der kommunistischen Parteien in „partibus infidelium" gekümmert habe. Die Aufrechterhaltung der Suprematie des Kremls erfordert aber heute eine weit größere Aggressivität, die von der so gewaltig erstarkten Sowjetunion unter der jetzt wieder konsolidierten Einmannherrschaft seitens der „Bruderparteien" erwartet wird. Vor allem scheint Peking größere Leistungen weltrevolutionärer Art vom Haupt der Weltbewegung zu fordern. Angesichts der vielbesprochenen angeblichen oder wirklichen ideologischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Peking und Moskau verlohnt es sich, das Verhältnis des Kremls zur chinesischen KP während der kritischen Phase des chinesischen Kommunismus in den Jahren zwischen 1931 und 1946 zu verfolgen, um solche Differenzen im richtigen Licht zu sehen[24]. Es ist erstaunlich, wie loyal gegenüber dem Kreml sich die chinesische KP, die ihre Organisation aus eigener Kraft geschaffen hat, auch dann verhielt, als die sowjetische Außenpolitik den Interessen des chinesischen Kommunismus nicht gerade förderlich zu sein schien. Die Kritik Pekings richtet sich auch heute nicht gegen das Führungsrecht der Sowjetunion, sondern dagegen, daß sie hiervon keinen oder doch nur einen recht säumigen Gebrauch mache. Pekings Haltung mag der gewisser Kreise eines königstreuen Adels entsprechen, die unzufrieden waren, weil der Monarch

zu schlapp gegen Revolutionäre vorging. Mutatis mutandis mag man in Peking der Auffassung sein: Und der Kreml absolut, wenn er unsern Willen tut. Daß die Suprematie des Kremls im Weltkommunismus nur eine Funktion ihrer weltrevolutionären Rolle sein kann, mit der sie steht und fällt, sollte nie vergessen werden.

Werden diese ideologischen Imponderabilien übersehen, so können auch die Beziehungen zwischen kommunistisch beherrschten Ländern und nichtkommunistischen Staaten trotz fleißigen Studiums aller Details nicht erfaßt werden. Ein Beispiel dafür ist das Buch von *Shao Chuan Leng*, „Japan and Communist China". Der Verfasser glaubt, daß sich aus einer kommerziellen Annäherung zwischen einem nichtkommunistischen Japan und Rotchina schließlich eine Annäherung zwischen Peking und Washington ergeben könnte, da dann Peking wirtschaftlich weniger abhängig von Moskau werde. Das sind Ueberlegungen, die in der gegenwärtigen Außenpolitik Japans eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Sie gehen von den traditionellen Vorstellungen der Gleichgewichtspolitik aus, in denen der ideologische Faktor als quantité négligeable betrachtet wird.

DIE BEDEUTUNG DER KOMMUNISTISCHEN IDEOLOGIE FÜR DIE AUSSENPOLITIK DER SOWJETUNION

Die eingangs gestellte Frage, ob und inwieweit es seit dem 20. Parteikongreß gelungen ist, zu besseren Erkenntnissen über das Phänomen des Weltkommunismus zu gelangen, kann nur bedingt bejaht werden. Vielfach wird auch heute noch die Illusion gehegt, der Weltkommunismus sei nur eine Sekundärerscheinung zwischenstaatlicher Machtpolitik, vergleichbar etwa dem russischen Imperialismus bzw. Panslawismus. Derartige Vorstellungen gehören noch nicht der Vergangenheit an, auch nicht in einer Zeit, in der der Kreml sich anschickt, ins Zentrum Afrikas und an die Küsten der amerikanischen Kontinente vorzustoßen. In einigen der Neuerscheinungen wird jedoch begrüßenswerterweise die Ideologie des Weltkommunismus ernst genommen und damit in die Kategorie weltherrschaftlicher Erscheinungen, vergleichbar den islamischen und mongolischen Weltreichen, eingeordnet, die in ihrem Expansionsstreben schlechterdings nicht limitierbar sind. Expansive Weltmächte dieser Art haben bekanntlich in der Weltgeschichte kein kurzfristiges Dasein geführt und ihren Kulminationspunkt erst überschritten, als weitere Expansion infolge äußeren Widerstandes und innerer Schwierigkeiten nicht mehr möglich war und schließlich der Elan erlahmte. Dieser Prozeß hat stets mehrere Generationen gedauert.

Philip E. *Mosely*[25], einer der führenden amerikanischen Rußlandexperten, der diese Zusammenhänge kennt, legte kürzlich eine Sammlung von Aufsätzen vor, die er in den letzten 25 Jahren verfaßt hat. *Mosely* war während des Zweiten Weltkrieges Berater des amerikanischen Chefdelegierten *Winant* bei der Europäischen Beratungskommission in London, in der die Alliierten den Versuch unternahmen, wenigstens die ersten Schritte zu einer europäischen Friedensordnung gemeinsam vorzubereiten. Nach dem Krieg hat er die Leitung des Rußlandinstitutes der Columbia University übernommen, bis er als Forschungsdirektor des einflußreichen Council on Foreign Relations berufen wurde. Es ist erstaunlich zu sehen, wie der Verfasser aus einer Kenntnis des im

Grunde nicht komplizierten Tatbestands, nämlich des notwendigerweise ungehemmten Expansionsdrangs einer gewalttätigen Weltbeglückungslehre, heraus auch alltäglich anmutende Vorgänge im Sowjetbereich verständlich zu machen vermag. Natürlich haben sich inzwischen manche neuen Momente ergeben, die dem Verfasser nicht bekannt sein konnten und die auch nicht vorauszusehen waren. Die von *Mosely* auf Grund genauer Beobachtung, Erfassung des zugänglichen Materials und wissenschaftlicher Methodik veröffentlichten Aufsätze könnten durchweg auch heute geschrieben sein. *Mosely* war wohl der erste unter den Rußlandexperten, der schon Ende 1953 erkannt hat, daß die technische Entwicklung der Atomwaffen in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu einer Umwertung aller bis dahin gültigen militärischen und politischen Vorstellungen führen und das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten wesentlich verändern mußte. Die Spannung zwischen dem Mythos der Weltrevolution und der durch die Abschreckungsmacht der nuklearen Waffen gekennzeichneten Weltlage war für ihn damals schon sichtbar geworden, als *Stalins* Nachfolger die Risiken des „Neuen Kurses" in Erwägung zogen. Wir sind inzwischen, insbesondere durch die Studien von *Garthoff, Dinerstein* und *Kissinger,* darüber unterrichtet, welche Schwierigkeiten es der kommunistischen Führung bereitete, die Lehre von der immanenten Ueberlegenheit der kommunistischen Weltanschauung mit der Tatsache des nuklearen „Patt" in Einklang zu bringen[26].

In den Monaten nach dem 20. Parteikongreß zeigte sich immer deutlicher, daß diese Widersprüche keineswegs nur von den weltanschaulichen Gegnern des Kommunismus bemerkt wurden, sondern auch die Elite der kommunistischen Intelligenz intensiv beschäftigten. Wir besitzen dazu heute eine wertvolle Dokumentation in den Aufsätzen, die Leszek *Kolakowski,* Professor der Philosophie an der Warschauer Universität, Chefredakteur der philosophischen Zeitschrift *Studia filosofizno* und bis Mitte 1957 Redaktionsmitglied der literarischen Zeitschrift *Nowa Kultura,* in den Jahren 1956 bis 1959 veröffentlicht hat, und die nun in deutscher Uebersetzung unter dem Titel „Der Mensch ohne Alternative" vorliegen. Leider ist die Auswahl kritischer Essays nicht in der Reihenfolge ihres Erscheinens herausgegeben worden, wodurch der Zusammenhang mit der inneren Entwicklung des kommunistischen Blocks während dieser Jahre etwas verwischt wird. *Kolakowski* sieht das Dilemma „der Möglichkeit und Unmöglichkeit, Marxist zu sein" darin, „daß diese Doktrin, die entlarvt hat, wie das soziale Bewußtsein unter dem Druck der politischen Bedingungen mystifiziert wird, während sie ihre völlige Befreiung vom Mythos verkündete, selbst Opfer einer solchen Mystifizierung geworden ist". Er entwickelte diesen Gedanken mit den Methoden moderner Ideologiekritik in genauer Kenntnis der ähnlich gerichteten Bestrebungen im Westen, etwa der Arbeiten von E. *Topitsch,* A. *Whitehead,* Bertrand *Russel,* K. E. *Popper* u. a. und zeigt damit, auf welchem geistigen Niveau die geistige Auseinandersetzung zwischen der kommunistischen und der westlichen Welt geführt werden könnte, wenn — ja, wenn dem kommunistischen System nicht immanent der Zwang innewohnte, gerade solche Auseinandersetzungen mit allen Mitteln zu verhindern. Liest man *Kolakowskis* Aufsätze in der Reihenfolge ihres Erscheinens, so wird deutlich, wie im Sommer und Herbst 1956 die zurück-

gestaute Kritik an der „traditionellen stalinistischen Erpressung mit der einzigen Alternative im politischen Leben" durchbricht und sich eine „Renaissance der revolutionären Linken" anzubahnen scheint („Die Intellektuellen und die kommunistische Bewegung", September 1956), wie dann aber 1957 die Formulierungen immer zurückhaltender werden und schließlich in resignierender Bekenntnis zur humanistischen Utopie einmünden („Lob der Inkonsequenz", September 1958; „Der Priester und der Narr", Oktober 1959), das von einem der Klassiker des europäischen Humanismus, *Erasmus* oder *Morus*, stammen könnte.

„Wir treten für die Philosophie des Narren ein", heißt es am Schluß des Bandes, „also für die Haltung der negativen Wachsamkeit gegenüber jedem Absoluten — und dies nicht auf Grund eines Ergebnisses nach Prüfung der Argumente, denn die wichtigsten Entscheidungen sind Werte ... Es geht uns um die Vision einer Welt, in der die am schwersten zu vereinbarenden Elemente menschlichen Handelns miteinander verbunden sind, kurz, es geht uns um Güte ohne Nachsicht, Mut ohne Fanatismus, Intelligenz ohne Verzweiflung und Hoffnung ohne Verblendung. Alle anderen Früchte philosophischen Denkens sind unwichtig."

Das sind Aussagen, die gegenüber jedem totalitären System Gültigkeit haben — und insoweit doch als ein Absolutum gelten müssen. Wer selbst den Zwang des totalen Staates erfahren hat und weiß, welchen Mut jede offene Kritik der herrschenden Staatsscholastik erfordert, wird diese Zeilen nicht ohne Erschütterung lesen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. den Text in: Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos. Die Ergebnisse des 20. Parteikongresses der Sowjetunion. Parteiführung — Parteiorganisation — Parteiideologie". (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 13.) Frankfurt 1956, S. 175 bis 198.

2) Isaac *Deutscher*, „Der große Wettkampf, Rußland und der Westen", S. 51 f.

3) Wolfgang *Leonhard*, „Die Revolution entläßt ihre Kinder". Köln, Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1955. 555 S.

4) Abdurakhman *Avtorkhanov*, „Stalin and the Soviet Communist Party 1959". Wolfgang *Leonhard*, „Kreml ohne Stalin".

5) *Avtorkhanov*, a. a. O., S. 180.

6) Ebenda S. 214.

7) Ebenda S. 381.

8) *Embree*, a. a. O., S. 324.

9) *Leonhard*, „Kreml ohne Stalin", S. 511.

10) *Embree*, a. a. O., S. 548.

11) *Embree*, a. a. O., S. 22.

12) Vgl. *Meissner*, a. a. O., S. 674, Anmerkung 34, in der die Aeußerung *Chruschtschows* über die Rolle des kleinen *Pinja* gegenüber einem amerikanischen Korrespondenten wiedergegeben wird.

13) *Avtorkhanov*, a. a. O., S. 317 und 348.

14) Ebenda S. 331.

15) *Embree*, a. a. O., S. 25.

16) *Avtorkhanov*, a. a. O., S. 343, behauptet, *Stalin* sei schon nach dem 19. Parteitag als Generalsekretär der KPdSU durch Beschluß des Zentralkomitees abgelöst worden.

17) Ebenda S. 362.

18) *Embree*, a. a. O., S. 45.

19) Ebenda S. 250 und 255.

20) *Avtorkhanov*, a. a. O., S. 357.

21) *Meissner*, a. a. O., S. 202.

22) *Leonhard*, a. a. O., S. 317.

23) E. *Kordt*, „Außenpolitische Aspekte und Probleme des 21. Parteitages der Kommunistischen Partei der Sowjetunion", in EA 17/1959, S. 555—567.

24) Vgl. *McLane*, „Soviet Policy and the Chinese Communists 1931—1946" sowie *van der Vlugt*, „Asia Aflame, Communism in the East".

25) Ph. E. *Mosely*, „The Kremlin and World Politics. Studies in Soviet Policy and Action".

26) Vgl. Raymond L. *Garthoff*, „Soviet strategy in the nuclear age". New York 1958; H. S. *Dinerstein*, „War and the Soviet Union, Nuclear weapons and the revolution in Soviet military and political thinking". New York 1959; Henry A. *Kissinger*, „Nuclear Weapons and Foreign Policy". New York 1957; deutsch: „Kernwaffen und Auswärtige Politik". München 1959.

Wandlungen der britischen Haltung gegenüber Afrika

Von Kenneth Younger

DIE BEENDIGUNG DER EUROPÄISCHEN HERRSCHAFT IN AFRIKA

Das vergangene Jahrzehnt hat für den afrikanischen Kontinent die fast vollständige Beendigung der Fremdherrschaft und eine weitgehende Internationalisierung seiner Probleme gebracht. Durch diesen tiefgreifenden Wandel wurden die Kolonialmächte einschließlich Großbritanniens vor die Notwendigkeit gestellt, eine gründliche Umstellung ihrer geistigen Haltung gegenüber afrikanischen Fragen vorzunehmen.

Noch etwa im Jahre 1950 war für den Durchschnittsengländer ein afrikanisches Problem entweder eine Sache, die in die Zuständigkeit der Kolonialverwaltung fiel, oder ein Objekt, das zwischen der britischen Regierung und der Regierung eines anderen europäischen Landes ausgehandelt wurde. Die wenigen Ausnahmen von dieser Regel, wie zum Beispiel die Südafrikanische Union, Aethiopien und Aegypten, fielen gegenüber dieser Verallgemeinerung kaum ins Gewicht. Alle Gebiete, die im 19. Jahrhundert von Großbritannien erworben worden waren, standen praktisch noch immer unter britischer Verwaltung, und über viele militärische Stützpunkte in Afrika, die während des Zweiten Weltkrieges benutzt worden waren, wurde weiterhin direkte britische Kontrolle ausgeübt.

Bis zum Jahre 1960 jedoch hatte die direkte britische Herrschaft fast überall entweder ganz aufgehört oder stand kurz vor ihrem Abschluß. Ausnahmen hiervon bildeten in erster Linie die Gebiete, in denen das Problem einer vielrassigen Gesellschaft noch zu lösen war. Ebenso wie die britische waren auch die französische und die belgische Herrschaft weitgehend beendet. Eine nennenswerte Ausnahme war nur noch Algerien. Lediglich die portugiesischen und spanischen Kolonialreiche sind bisher unverändert bestehen geblieben, aber niemand glaubt wohl heute noch, daß die Entwicklung vor ihnen haltmachen wird.

In fünf Jahren wird es nur noch ganz wenige oder überhaupt keine afrikanischen Gebiete mehr geben, die unter der direkten Kontrolle Londons stehen. Ausnahmen werden voraussichtlich nur dort eintreten, wo Großbritanniens Anwesenheit noch notwendig ist, um die schwarze afrikanische Mehrheit vor einer dominierenden weißen Minderheit zu schützen. Als Beispiel hierfür könnten die „High Commission Territories“ Basutoland, Betschuanaland und Swasiland angeführt werden, die auf keinen Fall der Südafrikanischen Union ausgeliefert werden können, solange diese auf ihrer heutigen Rassenpolitik beharrt.

Kenneth *Younger*, seit 1959 Generaldirektor des Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London. 1945—1959 Parlamentsmitglied der Labour Party; 1950—1951 Staatsminister für Auswärtige Angelegenheiten der Regierung Attlee.

Der hier veröffentlichte Beitrag gibt einen Vortrag wieder, den Kenneth *Younger* am 13. April 1961 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn und am Vortage vor dem Institut Royal des Relations Internationales in Brüssel gehalten hat. Der englische Text wird in der Folge 1—3/1961 der *Chronique de Politique Étrangère* erscheinen.

Die Fälle Portugals und Spaniens haben in diesem Zusammenhang keine besondere Bedeutung, denn hier handelt es sich um die einzigen Kolonialmächte, die nicht einmal vorgeben, den demokratischen Grundsätzen im eigenen Lande zu huldigen. Selbst wenn alle Kolonialmächte im eigenen Lande totalitäre Regime gehabt hätten und mit aller Entschlossenheit ihre Herrschaft in Uebersee aufrechtzuerhalten versucht hätten, wäre der Nationalismus in Afrika höchstens um einige Jahre zurückgedämmt worden, wie ja auch der asiatische Nationalismus durch die totalitäre Regierung der Sowjetunion erfolgreich zurückgehalten wird.

Im Falle Großbritanniens gab es eine solche Möglichkeit nicht. Selbst vor dem Kriege waren schon Vorbereitungen für die Unabhängigkeit der Gebiete des Weltreichs getroffen worden, für die man sich allerdings viel Zeit ließ. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Labour Party an die Regierung gekommen, die traditionsgemäß antiimperialistisch eingestellt ist und deren Führer zum Teil persönlich mit prominenten indischen Nationalisten befreundet sind. So war es unvermeidlich, daß Indien bald seine Unabhängigkeit bekam. Als dieser erste Schritt getan war, wandten sich in Großbritannien Menschen aller Parteirichtungen der Aufgabe zu, ein vielrassiges Commonwealth freier Nationen zu schaffen. Jeder Versuch, den Kolonialstatus der afrikanischen Gebiete zu verewigen, hätte für das Commonwealth nur ein Ergebnis haben können, den Verlust seiner neuen asiatischen Mitglieder.

Seit 1947 konnte es also keinen Zweifel mehr darüber geben, daß die britischen Gebiete in Afrika der Unabhängigkeit entgegengingen. Allerdings trat diese Entwicklung in einigen Gebieten schneller ein, als man erwartet hatte.

DIE WEISSEN MINDERHEITEN

Die schwierigsten Probleme ergaben sich für Großbritannien in den Fällen, wo in den betreffenden Gebieten eine erhebliche weiße Minderheit lebt, und zwar in erster Linie in Rhodesien und in Kenia. Es gibt in Afrika nur wenige Gebiete, wo bedeutende weiße Siedlungen entstanden sind. Das Zahlenverhältnis von Weiß zu Schwarz ist für die Südafrikanische Union 1 zu 4, für Algerien 1 zu 9, für Südrhodesien 1 zu 13, für Nordrhodesien 1 zu 41 und für Kenia nur 1 zu 136. Vielleicht kann man die ungeduldige Haltung der afrikanischen Nationalisten gegenüber dem Problem der weißen Siedler besser verstehen, wenn man bedenkt, daß auf dem ganzen afrikanischen Kontinent mit seiner Gesamtbevölkerung von 200 Millionen nur 5 Millionen weiße Siedler leben. Die Bundesrepublik Deutschland hat nach dem Kriege mehr als doppelt so viele Flüchtlinge absorbiert.

Die weißen Minderheiten können allerdings mit Recht für sich in Anspruch nehmen, daß ihre Bedeutung für die von ihnen besiedelten Gebiete in keinem Verhältnis zu ihrer Zahl steht. In einigen Fällen können sie sogar von sich behaupten, daß sie länger im Lande gelebt haben als die schwarze Bevölkerung, und selbst wo dies nicht zutrifft, ist es nur recht und billig, anzuerkennen, daß die meisten sich zu einer Zeit in Afrika ansiedelten, als die zukünftige Bedeutung des Rassenproblems noch von niemand geahnt wurde. Als die liberale britische Regierung nach dem Südafrikanischen Krieg von 1899—1902 (Burenkrieg) einen Friedensvertrag abschloß, der allgemein als eine großzügige und fortschrittliche

Regelung begrüßt wurde, merkte niemand, daß darin die schwarze Bevölkerung des betreffenden Gebietes fast völlig ignoriert worden war.

Es wäre daher unbillig, wollte man den weißen Siedlern in Afrika die Schuld geben für die Lage, in der sie sich jetzt befinden. Die Tragik dieser völlig unhaltbaren Lage der weißen Siedler ist geschichtlich bedingt. Damit soll nicht gesagt sein, daß sämtliche weißen Siedler unbedingt vertrieben oder vernichtet werden müßten, wenn auch in einigen Gebieten diese Möglichkeiten durchaus naheliegen.

Die weißen Siedler sind in mancher Hinsicht mit der französischen Aristokratie von 1789 vergleichbar, nur sind ihre Schwierigkeiten noch dadurch erhöht, daß die Spaltung nach Klassen und Privilegien hier weiter vertieft wird durch den Unterschied nach Rasse und Hautfarbe, und daß die wirtschaftliche und kulturelle Kluft viel größer, andererseits aber die für eine friedliche Regelung noch zur Verfügung stehende Zeit viel kürzer ist. Die Tatsache, daß die meisten weißen Minderheiten ihre eigenen Kinder die Grundsätze der Demokratie und der Gleichheit aller Menschen lehren und daß sie diese Grundsätze in ihrer eigenen Gemeinschaft mehr oder weniger zur Anwendung bringen, wird mit größter Sicherheit dazu führen, daß die in ihrer engsten Umgebung lebende schwarze Mehrheit auch für sich eine Behandlung nach den gleichen Grundsätzen fordert.

Es wird also nicht möglich sein, die weiße Herrschaft in Afrika weiterhin aufrechtzuerhalten, und außer den südafrikanischen Nationalisten versucht auch niemand mehr, das zu tun. Die Politik der südafrikanischen Nationalisten wird fast überall verurteilt. Offenbar hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß diese Politik — selbst wenn die Frage der politischen Moral außer acht gelassen wird — von vornherein zum Scheitern verurteilt ist.

In anderen Gebieten wird der Versuch unternommen, die bestehende vielrassige Gesellschaft auf eine dauerhafte Basis zu stellen. Man geht dabei von dem Gedanken aus, durch schrittweise Evolution die politische Gleichberechtigung herzustellen, die natürlich letzten Endes die Vorherrschaft der schwarzen Mehrheit bedeuten muß. Ob diese Versuche gelingen, wird davon abhängen, ob die dafür vorgesehene Zeit ausreicht. In Südrhodesien zum Beispiel hat die weiße Minderheit in den letzten fünf Jahren ein beträchtliches Stück Weg zurückgelegt, und man wird sie kaum dazu bringen können, ihr Tempo noch zu beschleunigen. Dennoch sind sich außenstehende Beobachter darüber einig, daß das bisherige Tempo nicht schnell genug war und daß die Zentralafrikanische Föderation sich sehr beeilen muß, wenn sie sich ihre weitere Existenz erhalten will.

Auf diese Umstände ist der dramatische Charakter der gegenwärtigen politischen Verhältnisse in Rhodesien und Kenia zurückzuführen. Großbritannien hat, jedenfalls in Rhodesien, nur begrenzte Möglichkeiten, hier einzugreifen. Die gegenwärtige britische Regierung unter Premierminister Harold *Macmillan* und Kolonialminister Iain *McLeod* ist bemüht, die Weißen zu einem schnelleren Tempo zu drängen. Die große Mehrheit der britischen Bevölkerung steht in diesem Punkte hinter der Regierung. Innerhalb der Conservative Party besteht eine gewisse Opposition, aber die Regierung hat in diesem Punkte nicht nur die Mehrheit der eigenen Partei, sondern auch die in der Opposition stehenden Liberalen und die Labour Party hinter sich. *Macmillan* und *McLeod* werden also bei der Verfolgung ihrer Politik nicht so sehr durch Rücksichtnahme auf den

rechten Flügel der eigenen Partei gehemmt als vielmehr durch die Gefahr, daß übermäßiger Druck auf die weißen Siedler zu einem Zusammenbruch von Gesetz und Ordnung in Afrika führen könnte, dessen Großbritannien nur schwer Herr werden würde.

DIE ZUKÜNFTIGE WELTPOLITISCHE ROLLE AFRIKAS

Soviel über das Vermächtnis, welches das imperialistische Zeitalter der Nachwelt hinterlassen hat. Der Ausblick auf die Zukunft soll von der Frage ausgehen, welche Bedeutung das unabhängige Afrika voraussichtlich im Kräftespiel der internationalen Politik gewinnen wird. Mit dem Ende der europäischen Verwaltung ist die Zahl der in den Vereinten Nationen vertretenen afrikanischen Staaten seit 1950 von vier auf sechsundzwanzig angewachsen.

Ueber die Zukunft können natürlich nur Vermutungen angestellt werden. Trotzdem läßt sich wohl mit einiger Sicherheit voraussagen, daß sich in den nächsten Jahrzehnten keine etwa mit Indien vergleichbare afrikanische Großmacht herausbilden wird. Selbst Nigeria, der mit 30 Millionen Menschen volkreichste afrikanische Staat, dem eine gewisse politische Stabilität vorausgesagt werden kann, wird etwa 20 bis 30 Jahre mit stetiger Entwicklungsarbeit verbringen müssen, ehe es zu einer wirklich bedeutenden Macht werden kann.

Es ist natürlich durchaus möglich, daß eine Reihe kleinerer Staaten sich zu größeren Einheiten zusammenschließt. In einigen Fällen, wie zum Beispiel bei den Gebieten, die zum ehemaligen Französisch-Aequatorialafrika gehörten, und bei den ostafrikanischen Gebieten Tanganjika, Kenia und anderen Territorien unter britischer Verwaltung, wäre eine solche Entwicklung sogar sehr wünschenswert. Diese Gruppen würden jedoch noch längere Entwicklungsperioden benötigen als Nigeria.

Ein weiterer für diese Betrachtung wichtiger Faktor ist der Panafrikanismus, der auf den Konferenzen der afrikanischen Staaten in Tunis, Kairo, Konakry, Akkra und bei anderen Gelegenheiten seinen Ausdruck fand. Es ist kaum vorstellbar, daß es der panafrikanischen Idee gelingen sollte, ein geeintes Afrika zu schaffen, jedenfalls nicht in absehbarer Zeit. Eine Einigung Afrikas dürfte genauso schwierig zu erreichen sein wie die Einigung Europas oder Asiens.

Trotzdem hat die panafrikanische Bewegung bereits eine gewisse Bedeutung erlangt, indem sie es unternommen hat, das, was man die afrikanische Persönlichkeit nennt, zu schaffen. Die Afrikaner sind sich durchaus und zu ihrem Leidwesen der Tatsache bewußt, daß ihr Kontinent in der Vergangenheit so gut wie überhaupt keine eigene Rolle in der internationalen Politik gespielt hat. Afrikaner aus verschiedenen Gebieten wußten nichts über einander. Soweit sie überhaupt Beziehungen zur Außenwelt jenseits der künstlich geschaffenen Grenzen ihrer Gebiete hatten, waren es Beziehungen zu London, Paris oder Brüssel. Erst jetzt lernen sie sich gegenseitig kennen und stellen fest, welche Interessen sie gemeinsam haben. In einem Punkt besteht diese Gemeinsamkeit darin, daß sie alle jetzt zunächst einmal von außenstehenden Mächten allein gelassen werden möchten. Das Gefühl der afrikanischen Solidarität gibt ihnen einen starken moralischen Rückhalt in dieser Hinsicht.

Während die früheren Kolonialmächte den afrikanischen Kontinent nach und nach freigeben, ist das Interesse der jüngeren Großmächte an Afrika zum ersten Male wach geworden. Weder die Vereinigten Staaten noch die Sowjetunion oder China sind in früheren Zeiten mit territorialen Ansprüchen in Afrika aufgetreten oder haben auch nur nennenswerte Beziehungen zu Afrika unterhalten. Es ist nicht wahrscheinlich, daß eine dieser Mächte versuchen könnte, die Auflösung der alten Weltreiche dazu zu benutzen, die direkte Kontrolle zu übernehmen, aber auf verschiedene Weise sind sie alle bereits in Afrika aktiv geworden.

Wenn man von dem Moskauer Manifest der kommunistischen Parteien des Jahres 1960 schließen darf, werden die kommunistischen Mächte eine aktive Handelspolitik und Propaganda betreiben und werden sogar bereit sein, „gerechte Kriege" zu unterstützen, das heißt in erster Linie diejenigen Kriege, die sie nach eigenem Ermessen zu Befreiungskriegen erklären. Es bleibt jedoch sehr unwahrscheinlich, daß sie aus Anlaß irgendeiner afrikanischen Streitfrage einen Krieg größeren Ausmaßes riskieren würden.

Sowohl Moskau als auch Peking haben erst in den letzten Jahren ihr Augenmerk auf Afrika gerichtet, aber jetzt bemüht sich Moskau ernsthaft um Afrika, und Peking kommt mit einem Abstand von höchstens einem oder zwei Jahren nach. Seriöse Bücher über Afrika erscheinen jetzt in russischer Sprache, afrikanische Sprachen werden in der Sowjetunion gelehrt, und zahlreichen afrikanischen Studenten und Führerpersönlichkeiten wird Gelegenheit gegeben, Moskau oder Peking zu Studienzwecken oder als geehrte Gäste zu besuchen. Es muß damit gerechnet werden, daß diese Bemühungen noch wesentlich intensiviert werden. Andererseits haben die Westmächte einen guten Vorsprung auf diesem Gebiete. Tausende afrikanischer Studenten haben viele Jahre lang im Westen studiert, und diese Zahlen steigen noch ständig. Die linguistischen Vorteile des Westens sind ebenfalls bedeutend. Daß die Afrikaner sich sowjetischen oder chinesischen Regierungsmethoden zuwenden, ist unwahrscheinlich, solange sie nicht durch unüberlegte Handlungen des Westens dazu getrieben werden.

Die Aktivitäten der Vereinigten Staaten in Afrika erstrecken sich zwar auf die verschiedensten Gebiete, sind aber weniger straff organisiert. Hauptsorge der Vereinigten Staaten ist es, Afrika davor zu bewahren, daß es dem sowjetischen Einfluß anheimfällt. Außer diesen Zielen haben sie wenig positive Ambitionen in Afrika, es sei denn, sie werden gegen ihren Willen hineingezogen. Auch die Interessen der früheren europäischen Kolonialmächte weichen nicht mehr weit von denen der Vereinigten Staaten ab, was ein gemeinsames Wirken erleichtern dürfte. Die Bestrebungen der neuen afrikanischen Staaten selbst weisen in die gleiche Richtung: gute Beziehungen zu allen zu unterhalten und sich weder vom Westen noch vom Osten beherrschen zu lassen.

Die Erfahrungen im Kongo haben gezeigt, daß es kaum möglich sein wird, den Kalten Krieg ganz aus Afrika herauszuhalten, aber je weniger er sich dort fühlbar macht, desto besser ist es für den Westen und für die Afrikaner selbst. Diese Uebereinstimmung der Interessen macht die Stärke der westlichen Position aus. Sie setzt voraus, daß der Westen von jedem Versuch absieht, Afrika in mili-

tärische Bündnisse einzubeziehen, und daß er sich mit Anstand damit abfindet, daß Afrika Handelsbeziehungen und Unterstützung ebenso von den kommunistischen Mächten wie vom Westen entgegennimmt. Sie setzt ferner bei den früheren Kolonialmächten die Erkenntnis voraus, daß sie nicht mehr mit Privilegien in ihren früheren Kolonialgebieten rechnen können und daß sie ihre nationalen Interessen jetzt mit den umfassenderen Interessen der gesamten internationalen Gemeinschaft identifizieren müssen.

Bislang haben sich die britischen Gebiete in Afrika in den meisten Fällen gleichzeitig mit der Proklamierung der Unabhängigkeit dem Commonwealth angeschlossen. Die Hauptfunktion, die das Commonwealth in Afrika zu erfüllen hat, wird darin bestehen, diese Länder in das durch die älteren Mitglieder hochentwickelte System einzuführen, das sich durch inoffizielle Konsultationen und Austausch von Informationen so vielfach bewährt hat. Für Länder, die als Neulinge in der internationalen Politik auftreten und die noch keinen eigenen auswärtigen Dienst entwickelt haben, kann dieses System von größtem Wert sein. Auch für das übrige Commonwealth, insbesondere für Großbritannien, ist es von großem Nutzen, nicht etwa weil es die Möglichkeit bietet, einen Druck auszuüben, sondern um die Kluft zu überbrücken, die nur zu oft zwischen den Auffassungen und Interessen verschiedener Kontinente besteht. Dieses System der Konsultation ist wichtiger als irgendein Element der militärischen Zusammenarbeit oder als die Commonwealth-Präferenzen. Die eine wie die anderen werden ohnedies in der Zukunft keine große Rolle mehr für die Beziehungen zwischen Großbritannien und Afrika spielen.

ENTWICKLUNGSHILFE FÜR AFRIKA

Praktisch ganz Afrika ist wirtschaftlich unterentwickelt und braucht Unterstützung. Hierbei werden die ehemaligen Kolonialmächte ihren ehemals abhängigen Gebieten den Vorrang bei der Gewährung von Wirtschaftshilfe und Handelsbeziehungen geben, es werden aber auch von anderer Seite in zunehmendem Maße Einmischungsversuche auf wirtschaftlichem Gebiet unternommen werden. In vielen britischen Gebieten in Afrika — abhängigen wie unabhängigen — kann man bereits beobachten, wie wirtschaftliche Einflüsse von anderen europäischen Ländern, den Vereinigten Staaten, Indien, Israel und auch gelegentlich von kommunistischen Ländern eindringen.

Die Wirtschaftshilfe an Afrika wird auf internationaler Basis organisiert werden müssen. Eine rein europäische Organisation für Wirtschaftshilfe wäre schon deshalb nicht angebracht, weil sie Gefahr laufen würde, als Neokolonialismus verdächtigt zu werden. Auch sollten andere leistungsfähige Länder wie die Vereinigten Staaten und Japan möglichst mit einbezogen werden.

Wie die Organisation letzten Endes auch aussehen mag, wichtig ist, daß die Empfängerstaaten ebenso wie die Geberstaaten Mitglied darin sind. Dieses System wurde in Südostasien durch den ursprünglich auf die Commonwealth-Länder beschränkten Colombo-Plan mit Erfolg erprobt, der bald weiter ausgedehnt wurde. Auch durch die Vereinten Nationen sollten größere Hilfeleistun-

gen erfolgen, aber hier ergibt sich der Nachteil, daß den Vereinten Nationen viele Staaten angehören, die weder als Gebende noch als Nehmende auftreten würden. Das trifft insbesondere auf die kommunistischen Staaten zu, die entschlossen scheinen, ihre Hilfeleistungen getrennt und in eigener Regie zu vergeben. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika wird sich sicherlich bei der Zusammenstellung und Verteilung wirtschaftlicher Informationen als sehr nützlich erweisen. Aber die hauptsächlich gebende Organisation wird wahrscheinlich nur einen viel kleineren Kreis umfassen.

In Großbritannien ist man sich darüber im klaren, wieviel Schaden in Afrika angerichtet werden kann, wenn für die zur Zeit zwischen den Mitgliedstaaten der EWG und der EFTA bestehenden Schwierigkeiten keine Regelung gefunden wird. Den mit der EWG assoziierten afrikanischen Ländern werden voraussichtlich für ihre Exporte nach den sechs Ländern Präferenzen gewährt werden. Von besonderer Bedeutung wird das für ihre Exporte nach der Bundesrepublik Deutschland sein, die gegenwärtig noch einen großen Teil der von ihr eingeführten tropischen Produkte aus Gebieten des britischen Commonwealth in Ost- und Westafrika kauft. Diese letzteren werden ihren deutschen Markt verlieren, wenn sie gegenüber den mit der EWG assoziierten Ländern benachteiligt werden.

Dieser Gefahr sollte man allerdings keine übertriebene Bedeutung beimessen, da es einige Zeit dauern wird, ehe die assoziierten Länder ihre Produktion so weit gesteigert haben, daß sie eine neu auftretende europäische Nachfrage befriedigen könnten. Immerhin ist damit ein Grund mehr gegeben, alles zu tun, um eine ernstliche wirtschaftliche Spaltung Westeuropas zu verhindern.

STRATEGISCHE KONSEQUENZEN DER ENTKOLONISIERUNG AFRIKAS

Schließlich wäre noch die Frage der strategischen Konsequenzen zu erwägen, die sich für Großbritannien aus dem Verlust der direkten territorialen Kontrolle in Afrika ergeben. Früher hat in dieser Hinsicht ein großer Unterschied zwischen dem arabischen Nordafrika, das man als die Flanke Europas bezeichnen könnte, und den afrikanischen Gebieten südlich der Sahara bestanden. Heute trifft für beide Gebiete folgendes zu: Jeder hofft, daß sie nicht in die Hände der feindlichen Seite fallen, aber jeder tut auch gut daran, sie für eine militärische Verwendung für eigene Zwecke nicht in Rechnung zu stellen.

Großbritanniens militärische Interessen in Nordafrika waren früher hauptsächlich mit der Kontrolle des Suez-Kanals und des Mittleren Ostens verknüpft, und in dieser Hinsicht basierten sie auf Aegypten und Indien. Dieses Kapitel der Geschichte ist im wesentlichen abgeschlossen und steht zu Afrika nur in indirektem Bezug.

An afrikanischen Gebieten südlich der Sahara hat Großbritannien in erster Linie wegen der Verbindungen nach Asien militärisches Interesse gehabt. Nach Indien und Singapore führte der Weg früher um das Kap der Guten Hoffnung und später durch den Suez-Kanal. Im Zweiten Weltkrieg benutzte Großbritannien, nachdem ihm das Mittelmeer verschlossen war, auch den Luftweg über Afrika, um den Mittleren Osten zu erreichen.

Mit der Beendigung der früher durch Großbritannien wahrgenommenen Sicherheitsaufgaben in den asiatischen Gebieten entfallen auch die militärischen Ansprüche Großbritanniens an Afrika. Seit dem Fall von Singapore im Jahre 1942 ist es immer deutlicher geworden, daß die Verteidigung Südostasiens nicht mehr in der Hauptsache Großbritannien zufallen kann. Sie muß in zunehmendem Maße von Australien und den pazifischen Stützpunkten der Vereinigten Staaten aus wahrgenommen werden. Auf jeden Fall können Truppen und Nachschub aus Großbritannien ebenso gut über Amerika wie über Afrika in diesen Raum gelangen.

Im Mittleren Osten sind Großbritannien noch geringfügige militärische Verpflichtungen verblieben, besonders im Persischen Golf. Zur Zeit sollen diese von den Stützpunkten Zypern und Aden aus wahrgenommen werden, deren Existenz auf die Dauer jedoch auch in Frage gestellt ist. In diesem Gebiet werden die britischen Verteidigungsbelange noch dem neuesten Stand der Verhältnisse angepaßt werden müssen. Diese Ueberlegung bezieht sich weniger auf den Gedanken an einen sowjetischen Angriff, der sicherlich einen Weltkrieg auslösen würde. In diesem Fall würde Afrika wahrscheinlich ohnedies nur eine unbedeutende Rolle spielen. In Betracht zu ziehen sind jedoch die lokalen Konflikte zwischen den arabischen Staaten oder Führern, die durch Polizeiaktionen, wie sie gelegentlich immer noch unter Mitwirkung britischer Truppen durchgeführt werden, geregelt werden müssen. Auch solche Fälle werden auf die Dauer nicht mehr als rein britische Angelegenheit betrachtet werden können. Großbritannien sollte seine alten Verträge mit den verschiedenen kleinen Gebieten im Mittleren Osten aufkündigen, jedoch nicht ohne vorher die Verantwortung für Ruhe und Sicherheit in diesem Gebiet auf internationaler Basis geregelt zu haben. Einseitige Intervention in solchen Gebieten ohne internationale Billigung oder Ermächtigung ist nicht mehr zeitgemäß.

ZUSAMMENFASSUNG

Großbritannien und seine Alliierten haben ein brennendes Interesse daran, daß Afrika als Kontinent in militärischer Hinsicht außerhalb der Bündnisse bleibt, und dieses Interesse entspricht auch den Wünschen der Afrikaner. Auch an der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas haben Großbritannien und seine Verbündeten aus vielen Gründen humanitärer und kommerzieller Art ein großes Interesse, nicht zuletzt auch weil sich nur ein in erfolgreichem Entwicklungsprozeß stehendes Afrika demokratische Institutionen leisten kann. Die Entwicklung in Afrika in Gang zu setzen und in Gang zu halten, wird die Industrieländer des Westens viel kosten und setzt uneingeschränkte internationale Zusammenarbeit voraus.

Für die früheren Kolonialmächte bedeutet die neue Situation, daß ihre Sonderprivilegien in Afrika aufhören werden. Damit brauchen aber keineswegs auch die freundschaftlichen, auf gegenseitigem Nutzen beruhenden Beziehungen zwischen diesen Mächten und ihren früheren Kolonien aufzuhören. Eine Vorbedingung für den Erfolg der Afrikapolitik des Westens ist die Erkenntnis, daß Afrika in den vergangenen fünf Jahren politisch ein neuer Kontinent geworden ist und daß damit eine neue Einstellung gegenüber diesem Kontinent erforderlich geworden ist.

Eine neue Ära der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des Westens

Von John W. Tuthill

DIE BESCHLÜSSE DER VIER REGIERUNGSCHEFS VOM 21. DEZEMBER 1959

Als Ausgangspunkt für eine neue Aera in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des Westens lassen sich verschiedene Daten anführen: Die Unterzeichnung des Vertrages von Rom und die Schaffung der freien Währungskonvertibilität für die wichtigsten westeuropäischen Länder sind zwei bedeutende Etappen, an die gedacht werden könnte. Noch bedeutsamer erscheint jedoch der 21. Dezember 1959, das Datum des Zusammentreffens von Staatspräsident Charles *de Gaulle*, Premierminister Harold *Macmillan*, Präsident Dwight D. *Eisenhower* und Bundeskanzler Konrad *Adenauer* in Paris. In dem nach dem Treffen veröffentlichten Kommuniqué[1] erkannten die Führer dieser vier großen Länder der Atlantischen Gemeinschaft die großen wirtschaftlichen Fortschritte Westeuropas an und waren sich darüber einig, daß praktisch alle Industrieländer der freien Welt nunmehr in der Lage seien, ihre Energien in verstärktem Maße auf neue und wichtige gemeinschaftliche Ziele zu richten.

Diesem Beschluß der vier Staatsmänner folgte eine lange Reihe von Besprechungen und Verhandlungen, die ihren Höhepunkt am 14. Dezember 1960 fanden, dem Tag, an dem die Vereinigten Staaten und Kanada zusammen mit der Bundesrepublik und den anderen 17 Mitgliedsländern des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) die Konvention über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterzeichneten[2]. Die neue Aera der westlichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit begann mit der Einsicht, daß mächtige Veränderungen eingetreten und neue Aufgaben zu bewältigen seien und daß ferner ein völlig neues Instrument für die wirtschaftliche Zusammenarbeit der freien Welt — nämlich die OECD — geschaffen werden müsse.

DIE INTERDEPENDENZ DES WESTENS

Was sind nun die neuen Aufgaben? Da ist als erste und wichtigste Frage die der gegenseitigen Abhängigkeit (Interdependenz), die sich aus dem erstaun-

---

Botschafter John W. *Tuthill*, Delegierter der Vereinigten Staaten bei dem Vorbereitenden Ausschuß der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris.

Der hier veröffentlichte Beitrag beruht im wesentlichen auf einem Vortrag, den Botschafter *Tuthill* am 21. April 1961 im Rahmen einer Vortragsreihe „Atlantische Zusammenarbeit in den sechziger Jahren" in Frankfurt gehalten hat.

1) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués vom 21. Dezember 1959 in EA 23—24/1959, S. D 364 f.

2) Vgl. den Wortlaut des Uebereinkommens in EA 3/1961, S. D 93 ff. Die Vereinigten Staaten und Kanada haben inzwischen als erste der Signatarstaaten die OECD-Konvention ratifiziert.

lichen Erfolg der westeuropäischen Anstrengungen mit amerikanischer Hilfe während der letzten zwölf Jahre ergeben hat. An die Stelle des Abhängigkeitsverhältnisses der Nachkriegsjahre ist heute die Interdependenz getreten. Die Kräfteverhältnisse haben sich gegenüber dem Jahre 1947 völlig gewandelt. Was die Vereinigten Staaten im Jahre 1947 auf innenpolitischem Gebiet taten, hatte eine große Auswirkung auf den Rest der Welt, und was der Rest der Welt tat, beeinflußte die Wirtschaft der Vereinigten Staaten nur wenig. Heute hat sich das geändert. Was heute ein Land tut, hat eine starke Auswirkung auf alle anderen Länder. Kein Land kann diese neue Situation der gegenseitigen Abhängigkeit ignorieren. Sie hat sich aus der Existenz kraftvoller Wirtschaftssysteme ergeben, die Seite an Seite stehen und durch die Rückkehr zum freien Güter-, Leistungs- und Zahlungsaustausch eng miteinander verknüpft sind.

Das Problem ist nun, wie die Politik dieser Wirtschaftsgiganten so aufeinander abgestimmt werden kann, daß sie einander nicht schaden. Wie lassen sich die Anstrengungen der einzelnen koordinieren, so daß sie, anstatt einander zu stören, zur Stärkung der Gesamtheit beitragen?

Die Wahl liegt zwischen Wachstum und Stagnation. Aber wie kann in einer Situation des Wohlstandes das Wirtschaftswachstum gefördert werden, ohne daß die finanzielle Stabilität geopfert wird? Wie können wir ein selektives Wachstum erreichen, das den Anforderungen unserer Zeit gerecht wird und die Verbesserung unserer Gesellschaftsformen, die Stärkung unserer gemeinsamen Verteidigung im Weltraum- und Raketenzeitalter und den Ausbau gesunder wirtschaftlicher Beziehungen mit den Entwicklungsländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sichert? Ohne diese Fragen im einzelnen zu beantworten, läßt sich doch eine Feststellung treffen: Kein Land der freien Welt kann heute dieses Problem allein in Angriff nehmen. Eine koordinierte Politik und ein gemeinsames Handeln sind unerläßliche Voraussetzungen für die Lösung dieser Fragen.

Obwohl das Brutto-Sozialprodukt der Vereinigten Staaten eine beispiellose Höhe erreicht hat, wird die Wachstumsrate der amerikanischen Wirtschaft von vielen Gesichtspunkten aus als unzureichend betrachtet — unzureichend im Hinblick auf die notwendigen sozialen und kommunalen Verbesserungen, auf die wachsenden Verteidigungsanforderungen und auf die Notwendigkeit, den Kapitalexport und Markt für die Entwicklungsländer ständig zu vergrößern.

Aber eine bewußte und selektive Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums würde in der heutigen Welt der gegenseitigen Abhängigkeit eine ernsthafte Bedrohung für die Zahlungsbilanz des Westens bedeuten, wenn nicht die Politik aller Partner aufeinander abgestimmt wird. Die Vereinigten Staaten könnten sicher durch eine einseitige Aktion den Schutz ihrer internationalen Position bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum gewährleisten. Aber sie sind fest entschlossen, alles zu vermeiden, was das liberale internationale Wirtschaftssystem beeinträchtigen könnte, an dessen Erschaffung sie selbst so stark beteiligt waren. Deshalb wollen sie bei der Lösung der gegenwärtigen internationalen Zahlungsbilanzschwierigkeiten unbedingt mit ihren Partnern zusammenarbeiten.

Aber das Abstimmen von wirtschaftlichen Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der größtmöglichen Wachstumsrate bei wirtschaftlicher Stabilität ist nicht nur aus den angeführten Gründen notwendig, so sehr diese für sich selbst sprechen. Die Koordinierung ist ein wichtiges Ziel, welches erreicht werden muß, wenn die freien Gesellschaftsformen den Sieg davontragen wollen. Es erübrigt sich hier, auf die Verbindung zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Sicherheit hinzuweisen. Nicht nur, daß dieses Wachstum es ermöglicht, auch weiterhin die steigenden Ausgaben für die Verteidigung zu decken, die durch die technologischen und wissenschaftlichen Entwicklungen des Waffenwesens notwendig sind. Nicht nur, daß Wachstum unerläßlich ist, wenn die steigenden Mittel für die Entwicklung der jungen Länder in Freiheit aufgebracht werden sollen. Ein bedeutendes zweckvolles Wirtschaftswachstum an sich ist eines der wichtigsten Kampfgebiete in der Auseinandersetzung zwischen dem Kommunismus und dem westlichen Gesellschaftssystem. Die Kommunisten selbst behaupten, es sei der wichtigste Kampfplatz überhaupt.

Wir brauchen uns nur die von der kommunistischen Ideologie vertretene und tatsächlich auch der kommunistischen Strategie zugrunde liegende Ueberzeugung vor Augen zu halten, wonach jenes System den Triumph davontragen wird, das die meisten Waren und Dienstleistungen am wirkungsvollsten der Menschheit zur Verfügung stellt. Nach Auffassung der Kommunisten ist der Kapitalismus ein lebender Leichnam, der auf dem Schutthaufen der Geschichte landen wird. Der eigentliche Kern der kommunistischen Ideologie und Strategie ist der Grundsatz, daß das sowjetische Wirtschaftssystem die höchste der Menschheit bekannte Wirtschaftsform überhaupt darstellt, und daß es der mächtigste Produzent und Verteiler der größten Menge von Waren und Diensten ist. Es ist wahr — und die Sowjets erkennen es —, daß sie den Westen noch nicht eingeholt haben, aber sie verweisen auf die rückständige Lage Rußlands unter den Zaren und auf die eindrucksvollen Wachstumsraten der Industrie und des Brutto-Sozialprodukts seit dem Beginn der Planwirtschaft im Jahre 1929, um damit ihre Herausforderung unseres Systems zu erhärten.

Nach westlichen Schätzungen hat das Brutto-Sozialprodukt der Sowjetunion im Jahre 1959 eine Größenordnung von etwa 215 Milliarden Dollar erreicht. Es wird erwartet, daß das Brutto-Sozialprodukt der Sowjetunion in den nächsten Jahren weiterhin um etwa 6 bis 7 vH jährlich anwachsen wird. Die Wachstumsrate der osteuropäischen Satelliten dürfte etwas geringer sein, und das wirtschaftliche Wachstum des kommunistischen China wird weiterhin bedeutend stärker als das der Sowjetunion sein.

Diese wenigen grundsätzlichen westlichen Schätzungen werden hier nur angeführt, um zu unterstreichen, daß *Chruschtschow* mit der Verkündung seines Ziels, „die vorn liegenden kapitalistischen Länder in der Pro-Kopf-Produktion zu überholen und zurückzulassen", eine ernsthafte Herausforderung an die freie Gesellschaft des Westens richtet.

Wenn dieses Ziel erreicht wird oder selbst wenn die Völker nur im allgemeinen davon überzeugt sind, daß dieses Ziel auf jeden Fall erreicht werden wird, dann wird der Westen nach Ansicht *Chruschtschows* den Kampf aufgeben und erkennen, daß der Kapitalismus überholt ist und der weltweite Sieg des Kom-

munismus gesichert ist. Ich akzeptiere die Automatik dieses Vorganges nicht, aber ich weiß, daß es auf der Welt für unser Gesellschaftssystem sehr ungemütlich würde, wenn der gegenwärtige Trend anhielte. Das relative Gewicht des sowjetisch-chinesischen Blocks würde tatsächlich in allen Aspekten der Weltpolitik um vieles größer sein als es heute ist. Der Einfluß dieses Blockes und des Kommunismus auf die Völker Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, die schon heute von der Vorstellung einer geplanten, schnellen und zweckvollen Entwicklung in der Sowjetunion und in der Volksrepublik China angezogen werden, würde dann ganz in den Vordergrund rücken.

Was *Chruschtschow* plant, muß und wird aber nicht eintreffen. Wenn auch das wirtschaftliche Wachstum in den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren schwankte und nicht sehr eindrucksvoll war, so haben doch viele westeuropäische Länder eindrucksvolle wirtschaftliche Leistungen aufzuweisen. Die Kunst der Wirtschaftspolitik ist genügend weit entwickelt, um in internationaler Zusammenarbeit das wirtschaftliche Wachstum der letzten zwei Jahre in diesen westeuropäischen Ländern weiterhin andauern zu lassen und es auf alle Länder der Atlantischen Gemeinschaft zu übertragen. Die meisten führenden Politiker unserer Gemeinschaft sind hinreichend von dem wichtigen strategischen Wert des Wirtschaftswachstums überzeugt, und der politische Wille zum Handeln ist bei ihnen vorhanden.

Der Westen hat nicht nur ein defensives strategisches Interesse an diesem Wachstum in Hinblick auf das, was die Sowjets den „friedlichen Wettstreit der Wirtschaftssysteme“ nennen, sondern er hat auch ein offensives Interesse. Das materialistische Konzept des Kommunismus, das zwar in mancher Hinsicht eine Kraftquelle darstellt, ist gleichzeitig auch eine ungeheure Quelle der Schwäche. In den Jahren nach dem Kriege und besonders nach dem Tode *Stalins* gab es im Westen eine lebhafte Diskussion über die Gärung unter den sowjetischen Intellektuellen und über die generelle Unruhe in der Sowjetunion — über das Verlangen nach mehr Freiheit auf der einen und nach mehr Konsumgütern auf der anderen Seite. Die eindrucksvollen Fortschritte der Sowjetwirtschaft wurden auf Kosten von Freiheit und Konsum erzielt — von dem enormen Verlust an Menschenleben ganz zu schweigen; aber sie wurden erzielt im Namen einer leuchtenden Zukunft. Welche Auswirkungen wird es aber innerhalb der Sowjetgesellschaft haben, wenn es offenbar wird, daß die fortgeschrittenen Länder des Westens ein geordnetes, koordiniertes und zweckvolles wirtschaftliches Wachstum erreicht haben, noch dazu ein Wachstum auf der Basis der Freiheit und der demokratischen Ausgewogenheit zwischen den Rechten der Oeffentlichkeit und denen des Einzelmenschen. Ich bin der Meinung, daß dieses die beste Gelegenheit für den Westen ist, Aenderungen im Sowjetsystem zu erzielen.

VERSTÄRKTE HILFE FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die andere große Aufgabe, die der westlichen Welt in der neuen Aera bevorsteht, erfordert eine Verstärkung und Verbesserung der wirtschaftlichen und technischen Hilfe für die Länder, die sich im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung befinden. Viele dieser Länder haben erst in jüngster Zeit ihre politische Unabhängigkeit erhalten. Sie beginnen erst zu erkennen, daß politische

Unabhängigkeit ohne wirtschaftlichen Fortschritt etwas sehr Zerbrechliches ist. Die Bewohner dieser Länder werden Armut nicht länger als den Normalzustand ihrer Existenz akzeptieren. Sie wollen auch von dem Nutzen der Industrialisierung profitieren, der jedem Bürger der fortgeschrittenen Länder zugute kommt, und sie sind entschlossen, ihren Lebensstandard zu heben. Der politische und soziale Rahmen, in dem die Entwicklungsländer diese Ziele zu erreichen suchen, wird weitestgehend von den Mitteln abhängen, welche die industrialisierten Länder der freien Welt ihnen zur Verfügung stellen. Jedoch ist Hilfe von außen, so wichtig sie ist, allein nicht genug, um die Probleme der Entwicklungsländer zu lösen. Die fortgeschrittenen Länder des Westens müssen den Entwicklungsländern auch helfen, ihre eigenen Hilfsquellen auszuschöpfen und ihre eigenen Institutionen so auszubauen, daß sie eines Tages auf eigenen Füßen stehen.

Das Problem, vor das sich die freien Industrieländer bei der Entwicklungshilfe gestellt sehen, ist unendlich viel komplexer, als es seinerzeit das europäische Wiederaufbauprogramm war. Bei dem Marshall-Plan ging es lediglich darum, den an sich hochentwickelten Ländern Ueberbrückungsmittel für den Wiederaufbau ihrer Wirtschaft zur Verfügung zu stellen, die sich in annehmbaren und überschaubaren Grenzen hielten. In Europa waren das Wissen und die Erfahrung einer langen technischen Entwicklung bereits vorhanden, und so war das Problem verhältnismäßig einfach oder, um es anders auszudrücken, von vornherein als durchführbar zu übersehen. Bei den Entwicklungsländern dagegen haben wir es mit Völkern zu tun, die gerade einem völlig anderen Status entwachsen sind und ihre ersten Schritte auf dem Wege zur Staatsbildung tun; bei vielen befindet sich die Wirtschaft noch in einem primitiven Stadium. Wir wissen, daß sie Wirtschaftshilfe brauchen und auch verlangen. Wir wissen, daß sie ihre Entwicklung vorantreiben müssen, daß wir ihnen dabei helfen müssen, und wir tun das auch bereits in beträchtlichem Umfange. Aber die ganze Angelegenheit ist ein Unternehmen, dessen Ausgang offen ist. Wir wissen nicht, wie lange wir diesen Ländern helfen müssen. Nur wenige von ihnen haben bereits den sogenannten „Startpunkt" erreicht, von dem aus sie aus eigener Kraft heraus wachsen[3]. Wir wissen, daß sie ihre Wachstumsrate beschleunigen müssen, wenn ihre berechtigten Wünsche Wirklichkeit werden sollen. Wir wissen, daß dies wesentlich größere Investitionen erfordert und daß das Volumen der von außen beigesteuerten Mittel gleichfalls bedeutend erhöht werden muß. Aber um wieviel? Die Höhe der benötigten Investitionsmittel wird von Land zu Land verschieden sein, da sie weitgehend von den Wachstumsplänen der betreffenden Länder selbst abhängt.

Es steht jedoch fest, daß die finanziellen Hilfsquellen, die von außen her heute zur Verfügung gestellt werden, nicht ausreichen, um den Erfordernissen der Gegenwart und der nächsten Zukunft gerecht zu werden. Es herrscht kein Mangel an Krediten für normale kommerzielle Transaktionen, die den Export von industriellen Erzeugnissen betreffen. Auch ist kein Mangel an langfristigen Krediten, wie sie unter ziemlich „harten" Bedingungen von Institutionen wie der Weltbank vergeben werden.

[3]) Vgl. hierzu den Beitrag von Norbert *Kohlhase* über die Thesen von W. W. *Rostow* zu den verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsstadien in EA 19—20/1959, S. 635 ff.

Aber es herrschen ein ausgesprochener Mangel und ein echter Bedarf an Kapital, das als nicht rückzahlbares Darlehen oder als Darlehen zu sehr günstigen Bedingungen vergeben wird. Der Grund dafür ist, daß viele der Entwicklungsländer bereits sehr starke Schulden auf sich genommen haben oder daß ihre Möglichkeit des Devisenerwerbs zu begrenzt ist. Die Hilfe von außen muß deshalb in einer Weise zur Verfügung stehen, die keine zusätzliche Belastung der bereits überzogenen Kapazität der Schuldentilgung bedeutet. Wenn der Westen solche Mittel nicht zur Verfügung stellt, laufen wir Gefahr, andere wichtige infrastrukturelle und soziale Projekte zu verzögern, die — obwohl sie nur selten direkt zu einer Erhöhung der Deviseneinnahmen und der Schuldentilgungskapazität führen — doch eine unerläßliche Vorbedingung für die weitere Entwicklung einer produktiven Industrie und Landwirtschaft sind.

Damit wäre eine pragmatische Einstellung zu diesem Problem aufgezeigt, die sofort greifbare Fortschritte bei der Verwirklichung des gemeinsamen Zieles zeitigen würde. Alle Länder des Westens sollten eine bedeutende Erhöhung der gesamten finanziellen Hilfeleistungen anstreben, die in Form von nicht rückzahlbaren Darlehen oder von Darlehen zu sehr günstigen Bedingungen im Rahmen ihrer Regierungsbudgets für die Entwicklungshilfe verfügbar gemacht werden.

Da die einzig praktische und wirkungsvolle Möglichkeit, die hier geschilderte Art von Hilfe aufzubringen, die der Regierungsfinanzierung ist, begrüßen die Vereinigten Staaten die jüngsten Schritte der deutschen Bundesregierung zur Erhöhung der regierungsseitigen deutschen Fonds für die Entwicklungshilfe.

Die große gemeinsame Aufgabe der Entwicklungshilfe ist eines der schwierigsten und kompliziertesten Probleme, das der Menschheit je gestellt worden ist. Aber die freien Nationen der Atlantischen Gemeinschaft und Japan sind entschlossen, dieses Problem zu lösen. Die Vereinigten Staaten haben bereits sehr erhebliche Anstrengungen gemacht, ebenso wie einige andere westeuropäische Länder, vor allem Frankreich und Großbritannien und in letzter Zeit auch die Bundesrepublik. Aber wir wissen, daß eine erneute, verbesserte und stark erweiterte, koordinierte Anstrengung aller fortgeschrittenen Länder notwendig ist. Diese Anstrengung wird nicht nur eine beträchtliche Erhöhung der zur Verfügung gestellten materiellen Mittel erfordern, sondern auch die Mitarbeit der besten Köpfe und erfahrensten Spezialisten des Westens auf politischem, soziologischem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet verlangen. Entwicklungshilfe ist ein vielschichtiges Problem, das wahre Staatskunst und Diplomatie erfordert.

Wie Präsident *Kennedy* schon in der Erklärung anläßlich seines Amtsantritts[4] klarmachte, haben sich die Vereinigten Staaten dieser Aufgabe nicht aus den Ueberlegungen des Kalten Krieges heraus unterzogen, sondern weil es moralisch richtig ist, diese Hilfe zu leisten. Einige der besten amerikanischen Wirtschaftsexperten haben sich schon vor dem Ende des letzten Krieges mit diesem Problem befaßt. Sie sahen bereits ein ständig wachsendes Hilfeprogramm für unterentwickelte Länder für die Zeit voraus, zu der die Wiederaufbauhilfe für Europa langsam auslaufen würde. Präsident *Truman* verkündete das „Punkt-

[4]) Vgl. den Wortlaut der Antrittsrede in EA 3/1961, S. D 88 ff.

Vier-Programm" bereits fünf Jahre ehe von der Sowjetunion die ersten Anzeichen einer Unterstützung für Afghanistan kamen, die im Jahre 1954 die Wirtschaftsoffensive des Sowjetblocks in den Entwicklungsländern einleitete. Tatsächlich war es der Erfolg amerikanischer Programme, welcher ohne Zweifel zu dem Entschluß der Sowjets beitrug, sich nach *Stalins* Tod auf diesem Gebiet zu versuchen, das doch so neu für sie ist.

Aber um jedem Mißverständnis vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß der Ausbau der Entwicklungshilfe durch die totale Offensive des kommunistischen Blocks in den Entwicklungsländern, die sich keineswegs auf das wirtschaftliche Gebiet beschränkt, noch entschieden dringlicher geworden ist. Durch den NATO-Schild und das nukleare Gleichgewicht ist der Sowjetunion der militärische Weg zur Expansion versperrt. Sie sieht sich ferner in ihrer Hoffnung enttäuscht, durch lokale kommunistische Aktionen als Nutznießer wirtschaftlichen Stillstands oder gar Rückgangs ihr Imperium in Europa zu vergrößern. So sind nun die Führer des Kremls zur alten leninistischen Strategie zurückgekehrt, „sich mit den nationalistischen Bewegungen in den kolonialen Besitzungen gegen die imperialistischen Mächte zu identifizieren und sie zu unterstützen". Nachdem so viele Länder Afrikas und Asiens die politische Unabhängigkeit erreicht haben, ist es nun die sowjetische Strategie, diese Länder dem Westen zu entfremden, indem sie die bestehenden Spannungen verschärft und den westlichen Einfluß zu verdrängen und auszustechen versucht. All dies geschieht zur Vorbereitung für den Zeitpunkt, an dem einheimische kommunistische Kräfte unter Benutzung der revolutionärsten Elemente des Landes selbst die Macht an sich reißen können (so wie sie es mit dem verfrühten und ungenügend vorbereiteten Unternehmen im Irak versuchten). In diesem totalen Kampf ist die wirtschaftliche Durchdringung eine bedeutende Waffe. Der Sowjetblock hat seit 1954 insgesamt etwa vier Milliarden Dollar an Wirtschaftskrediten und nicht rückzahlbaren Darlehen an die Entwicklungsländer vergeben. Der größte Teil dieser Mittel wurde für den Bau bestimmter Entwicklungsprojekte der Schlüsselsektoren der jungen Wirtschaft des Empfängerlandes zweckgebunden festgelegt. Ende 1960 arbeiteten etwa 6500 Techniker aus den Ostblockstaaten in den Entwicklungsländern an Projekten dieser Art. Ende 1957 waren es nur 1500 Techniker gewesen. Dies ist nur ein allerdings wichtiges Beispiel dafür, wie der Ostblock sich in immer stärkerem Maße mit dem Entwicklungsbestreben der unterentwickelten Länder identifiziert und an ihm teilhat.

DIE AUSWEITUNG DES WELTHANDELS

Wenn der Westen die in diesem Beitrag behandelten zwei Aufgaben erfüllen will, dann muß er sich auch noch eine dritte stellen: die Ausweitung des Welthandels auf multilateraler nichtdiskriminierender Basis. Denn gesundes wirtschaftliches Wachstum bringt Handel, und internationaler Handel auf einer Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung bildet die Basis für internationale Spezialisierung und Arbeitsteilung, die ihrerseits das Wachstum fördern. Um es genauer auszudrücken, wenn wir unsere Verantwortung den Entwicklungsländern gegenüber ernst nehmen, dann müssen wir stabile, ständig wachsende Märkte für ihren Export schaffen. Warum dies notwendig ist,

liegt auf der Hand. In den Jahren eines sogar verhältnismäßig geringen Rückganges der Rohstoffpreise haben die Verluste an Einnahmen fast die gesamte westliche Hilfe für die Entwicklungsländer aufgesogen. Weiterhin: wenn wir diesen Ländern bei der Entwicklung helfen wollen, müssen wir davon ausgehen, daß ihre gesteigerte Produktion vor allem auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der arbeitsintensiven Industrien liegen wird, und daß ein hoher Prozentsatz der Erzeugnisse exportiert werden muß. Was die schwankenden Rohstoffpreise angeht, so ist es schwer sich vorzustellen, wie diese stabilisiert und die „terms of trade" zugunsten der Entwicklungsländer verbessert werden könnten, ohne die positiven Grundsätze der freien Marktwirtschaft ernstlich zu gefährden, nach denen die Produktion im Hinblick auf die Nachfrage zu rationalisieren ist. Das Problem, wachsende Märkte für die gesteigerte Produktion dieser Länder zu finden, wird noch dadurch kompliziert, daß gerade auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der arbeitsintensiven Industrie die protektionistischen Bestrebungen in unseren eigenen Ländern so stark sind.

Die Kommunisten kennen diese empfindliche Stelle natürlich ganz genau, und sie versäumen selten eine Gelegenheit, diese für ihre Propaganda auszunutzen, indem sie einen Tauschhandel mit Gütern eingehen, die für die Entwicklungsländer schwer oder gar nicht abzusetzen sind. Diese Transaktionen, die teils nur symbolisch, teils aber wirklich bedeutend sind, werden von einer ständigen Propaganda begleitet, die den Menschen in den Entwicklungsländern einzuhämmern sucht, was viele von ihnen ohnehin bereits glauben: daß nämlich das internationale Handelssystem der freien Welt nur darauf ausgerichtet sei, die Entwicklungsländer auszubeuten und wirtschaftlich zu unterjochen und daß es in Wirklichkeit die Nabelschnur der imperialistisch-kolonialistischen Beziehungen ist. Die Kommunisten hoffen, diese Beziehungen zerstören zu können, indem sie scheinbar verlockende Alternativen bieten. Diese kommunistischen Alternativen machen das Problem für uns dringlicher als je zuvor.

ZIELE UND AUFGABEN DER OECD

Die drei oben dargelegten Aufgaben unserer Zeit bilden auch die drei Hauptpunkte der Konvention der OECD[5]:

1. in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen,

2. in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und

3. im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Diese Sätze des Artikels 1 sind der wichtigste Teil der OECD-Konvention. Sie haben die gemeinsame Auffassung der zwanzig Regierungen von Westeuropa und Nordamerika zum Inhalt, daß diese drei Punkte die wichtigsten Aufgaben für die westliche wirtschaftliche Zusammenarbeit in den sechziger Jahren oder vielleicht sogar für den Rest dieses Jahrhunderts bilden.

---

5) Vgl. EA 3/1961, S. D 94.

In ihrem weiteren Text stellt die OECD-Konvention eine grundsätzliche, aber breitangelegte und flexible Charta eines Forums dar, in dessen Rahmen die Länder der Atlantischen Gemeinschaft übereingekommen sind:

1. einander fortlaufend zu unterrichten und der Organisation die zur Bewältigung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen zu liefern,

2. einander fortlaufend zu konsultieren, Untersuchungen durchzuführen und an vereinbarten Vorhaben teilzunehmen, sowie

3. eng zusammenzuarbeiten und, soweit angebracht, ihr Vorgehen zu koordinieren,

um die eben erörterten Probleme zu lösen, die auf lange Sicht so wesentlich die Sicherheit und Wohlfahrt der freien Welt beeinflussen.

Der OECD-Konvention ist ein Bericht für die Minister[6] beigefügt, die die Satzungen unterzeichneten. Unter anderem definiert dieser Bericht die Struktur der neuen Organisation, die mit dem Inkrafttreten des Abkommens entstehen wird. Die Organisation basiert im wesentlichen auf der der OEEC, enthält jedoch einige wichtige Aenderungen, die den neuen Erfordernissen Rechnung tragen.

So empfiehlt der Bericht des Vorbereitenden Ausschusses, daß eines der wichtigsten dem Rat der OECD unterstehenden Organe ein Ausschuß für Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sein soll, welcher die bisherige Praxis der OEEC hinsichtlich der gegenseitigen Konsultation der Mitgliedsländer in Fragen der Wirtschaftspolitik noch erweitern und intensivieren soll. Dieser Ausschuß wird seine besondere Aufmerksamkeit den internationalen Auswirkungen nationaler Maßnahmen widmen und versuchen, ein Klima gegenseitigen Verständnisses zu schaffen, das der harmonischen Abstimmung der einzelnen Maßnahmen förderlich ist. Die gegenseitigen Konsultationen werden eine wichtige Rolle spielen bei den Bestrebungen, ein wirtschaftliches Wachstum zu erreichen, das es den Mitgliedsländern ermöglicht, ihrer Verantwortung in der Weltwirtschaft nachzukommen.

Der federführende Ausschuß für die Entwicklungshilfe wird das „Development Assistance Committee“ (Ausschuß für Entwicklungshilfe) sein, das gemäß dem Ministerbeschluß vom Januar 1960[7] bis zum Inkrafttreten der OECD-Satzungen bereits als „Development Assistance Group“ tätig ist. Diese Gruppe hat elf Mitglieder, darunter fünf der sechs Nationen des Gemeinsamen Marktes, die EWG-Kommission, Großbritannien, Portugal, Kanada, die Vereinigten Staaten und schließlich Japan, das größte Industrieland außerhalb der Atlantischen Gemeinschaft, das ein starkes und echtes Interesse an den Problemen der Entwicklungshilfe hat. Diese Gruppe begann bereits im Jahre 1960 über die Methoden zu beraten, die bei der Erschließung nationaler Hilfsquellen für die Entwicklungshilfe, bei der Bereitstellung langfristiger Kredite und bei anderen Unterstützungsmaßnahmen angewandt werden können.

Der Handelsausschuß der neuen Organisation wird sich auf den ausgezeichneten Geist der Zusammenarbeit stützen können, der die Arbeit der OEEC charakterisierte. Dieser Ausschuß hat folgende Aufgaben: die Regelung von

[6]) Vgl. Bundesrats-Drucksache 129/61, S. 35 ff.

[7]) Vgl. die Entschließung über Entwicklungshilfe der Pariser Dreizehner-Konferenz vom 13. Januar 1960 in EA 3/1960, S. D 8 f.

Fragen der generellen Handelspolitik und Handelspraktiken in regelmäßigen Abständen oder auf Wunsch eines Mitgliedes; die Untersuchung spezieller Handelsprobleme, welche für die Mitglieder von Interesse sind; die Behandlung aller kurz- und langfristigen Fragen, die sich aus der Existenz der EWG und der EFTA ergeben unter Berücksichtigung der kommerziellen Interessen dritter Länder und der Prinzipien und Verpflichtungen des GATT-Abkommens.

DIE VEREINIGTEN STAATEN UND DIE OECD

Die Vereinigten Staaten wünschen, daß die OECD eine starke und wirksame Organisation wird. Schon bevor die OECD in Aktion tritt, beabsichtigen die Vereinigten Staaten aktiv im Rahmen der OEEC an der Bewältigung der enormen zukünftigen Aufgaben zu arbeiten.

Auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe z. B. brachten die Vereinigten Staaten auf der letzten DAG-Konferenz im März 1961 in London durch ihren Vertreter, den Staatssekretär für Wirtschaftsfragen im amerikanischen Außenministerium, George W. *Ball*, einen wichtigen Vorschlag ein. Es handelt sich dabei um ein neues Programm mit dem Ziel, den Gesamtbetrag der aufzubringenden Hilfsmittel für die Entwicklungsländer zu erhöhen, ihre Wirksamkeit durch Planung auf lange Sicht zu verbessern, langfristige finanzielle Zusicherungen zu geben und den Teil der Hilfeleistungen, der aus nicht rückzahlbaren Darlehen und Krediten zu günstigen Bedingungen besteht, zu vergrößern. Als gemeinsames Ziel schlagen die Vereinigten Staaten die Summe von 1 vH des Nationaleinkommens aller DAG-Mitglieder bei fairer Verteilung dieser Last vor.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik haben die Vereinigten Staaten auf der am 19. April 1961 beendeten Konferenz des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Europäischen Wirtschaftsrates einen bisher beispiellosen Antrag eingebracht. Die Delegation der Vereinigten Staaten, die unter der Leitung von Prof. Walter W. *Heller*, dem Vorsitzenden des Wirtschaftsbeirates Präsident *Kennedys*, stand, legte in Paris einen Vorschlag für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die OECD vor. Dieser Vorschlag ging von der Erkenntnis aus, daß laufende gegenseitige Konsultationen in den Fragen der Wirtschaftspolitik im Stadium der Planung und Vorbereitung notwendig sind. Die Vereinigten Staaten schlugen ein Aktionsprogramm vor, nach dem einige Mitgliedstaaten bereits auf der Stelle mit solchen Konsultationen auf wichtigen Gebieten beginnen sollen.

Die Vereinigten Staaten sehen mit großer Erwartung der Zukunft entgegen, in der sie zusammen mit ihren europäischen Freunden als gleichberechtigte Partner den neuen Schritt auf dem Wege der Zusammenarbeit tun werden. Unsere Volkswirtschaften sind in zunehmendem Maße voneinander abhängig geworden, und enge wirtschaftliche Zusammenarbeit ist heute ein Gebot.

So bauen wir auf der Tradition und der Arbeit der OEEC eine neue Institution auf, in deren Rahmen wir unsere Wirtschaftspolitik besser koordinieren können, um den wachsenden Aufgaben unserer Zeit gerecht zu werden. Die neue Organisation als gemeinsames Instrument einer neuen Aera der westlichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird uns ermöglichen, gemeinsam unsere geistigen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kräfte einzusetzen, um die gewaltigen Aufgaben der vor uns liegenden sechziger Jahre zu lösen.

Sozialismus und Krieg

Betrachtungen über die ideologische Auseinandersetzung der jugoslawischen und chinesischen Kommunisten

Von Harry Schleicher

Kardelj, Edvard: Sozialismus und Krieg. Belgrad: Verl. Internationale Politik 1960. 207, VI S.

VORBEMERKUNG

Bei der Besprechung dieses nicht nur für die Auseinandersetzung zwischen Jugoslawien und dem Ostblock bedeutsamen, sondern auch im Westen stark beachteten und diskutierten Buches schien es angezeigt, zunächst die von *Kardelj* aufgestellten Thesen inhaltlich wiederzugeben. Da andererseits eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten Ideen eine generelle Beschäftigung mit dem marxistisch-leninistischen Ideengut erforderlich machen würde, die über den Rahmen einer Besprechung hinausgeht, beschränkt sich dieser Beitrag darauf, nur an einzelnen Stellen auf bestimmte Probleme des Buches hinzuweisen.

Von der Thematik her war es unumgänglich, bei der Auseinandersetzung auf dem Boden marxistischer Kritik zu bleiben, nicht zuletzt deswegen, weil *Kardelj* wie auch seine Gegner für sich in Anspruch nehmen, nach dem besten methodischen Weg zur Verbreitung des „sozialistischen Systems" über die gesamte Welt zu suchen. Hieraus ergab sich, daß die Terminologie unverändert bleiben mußte, weil es sonst eine kaum noch zu entwirrende Verwirrung ideologischer Begriffe gegeben hätte. Somit stehen Ausdrücke wie „Sozialismus" in Uebereinstimmung mit dem marxistischen Sprachgebrauch für die kommunistische Bewegung, die vorgibt, den Kommunismus noch nicht verwirklicht zu haben und sich deswegen als „sozialistisch" bezeichnet. Für den Leser bleibt gleichfalls zu beachten, daß gewisse ideologische Termini, die auch in Jugoslawien nach wie vor verwendet werden, in diesem Zusammenhang vom Rezensenten wertfrei wiedergegeben worden sind. So wird auch die Volksrepublik China durchweg mit „China" bezeichnet. Ein Setzen von Anführungsstrichen würde nur verwirren, während die Umschreibung der von *Kardelj* gebrauchten Begriffe nicht nur außerordentlich schwierig gewesen wäre, sondern auch den Charakter des Buches entstellt hätte.

DIE CHINESISCHE KRITIK

Das Buch des jugoslawischen Chefideologen, des stellvertretenden Ministerpräsidenten Edvard *Kardelj,* „Sozialismus und Krieg", kann für sich in Anspruch nehmen, einiges zur Aufhellung des ideologischen Prinzipienstreites innerhalb der kommunistischen Weltbewegung beizutragen. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß es zweifellos auch die Aufgabe hat, die jugoslawische Position ideologisch und politisch zu untermauern. Ausgangspunkt ist die Auseinandersetzung mit der chinesischen Kritik an der jugoslawischen Politik der Koexistenz. Obwohl diese Kritik nach *Kardeljs* Ansicht in erster Linie antijugoslawisch ist, beschäftigt sich der Autor nicht mit den konkreten

Harry *Schleicher,* deutscher Pressekorrespondent in Belgrad.

chinesischen Angriffen auf die jugoslawische Außenpolitik und Ideologie. Er setzt sich vielmehr zwei zentrale Untersuchungsziele:

1. Ergibt sich der chinesische Standpunkt notwendigerweise aus dem Marxismus, wie es seine Verfechter behaupten?

2. Welche politischen Folgen hat diese Auffassung, unabhängig von den Interpretationen und Wünschen ihrer Autoren?

Diese doppelte Fragestellung führt dazu, daß sich auch in der Untersuchung ideologische und politische Elemente vermischen.

In der Terminologie der Pekinger Ideologen lassen sich die Unterschiede und Gegensätze in der Politik Jugoslawiens und Chinas auf eine einfache Ausgangsformel bringen. Die jugoslawischen Kommunisten sind nach Ansicht der Chinesen Opportunisten, die aus Furcht vor dem Imperialismus Kompromisse mit der internationalen Bourgeoisie geschlossen haben und sich daher aus Schwäche zur Theorie des friedlichen Ueberganges vom Kapitalismus zum Sozialismus bekennen. Dagegen halten sich die chinesischen Kommunisten für radikale Revolutionäre, die den Imperialismus nicht fürchten. Sie schrecken selbst vor einer kriegerischen Auseinandersetzung zwischen den beiden Gesellschaftssystemen nicht zurück, weil sie überzeugt sind, die Opfer des Krieges würden sich sehr bald auszahlen. Da Kriege gemäß der Leninschen Definition des Imperialismus nach wie vor unvermeidlich seien, halten sie eine Politik der Koexistenz für illusorisch und schädlich. Koexistenzparolen und Abrüstungsthesen dürften höchstens zur Demaskierung des Imperialismus benutzt werden. Die Anerkennung der friedlichen Koexistenz als Prinzip bedeute jedoch, daß man darauf verzichte, die gegenwärtigen gesellschaftlichen Konflikte mit dem einzig realistischen Mittel, der Revolution, zu lösen.

Kardelj sieht in der Ablehnung der Koexistenzthese den Versuch, den Radikalismus in ein absolutes Prinzip zu verwandeln. Da dabei die objektiven politischen Bedingungen nicht in Betracht gezogen würden, verwandele sich der Ultraradikalismus in eine pseudorevolutionäre Phrase, die „die Mutter verschiedener Arten des Opportunismus“ sei und mit der nur die Passivität gegenüber der unbegrenzten Macht des Bürgertums verdeckt werde. Wirklich revolutionär ist nach *Kardelj* nur eine Politik, die eine klare revolutionäre Orientierung mit einer realistischen Analyse der objektiven Bedingungen der gesellschaftlichen Lage verbinde.

Beide Seiten nehmen also für sich in Anspruch, nach dem erfolgreichsten Weg für die Umgestaltung der bürgerlichen Gesellschaftsordnung in eine kommunistische zu suchen. Diese zentrale Gemeinsamkeit sollte auch vom Westen nicht übersehen werden. Wenn man davon ausgeht, daß *Kardelj* die besseren Argumente auf seiner Seite hat, was ihm infolge seiner gesitteteren und weniger revolutionär-kriegerischen Sprache gemeinhin a priori zugestanden wird, erweist sich die Kardeljsche Konzeption für den Westen gefährlicher als die chinesische. Diese größere revolutionäre Wirksamkeit der Politik der aktiven Koexistenz bemüht sich *Kardelj* in seinem Buch zu beweisen.

Für *Kardelj* ist der Marxismus kein Dogma, sondern eine Anleitung zum Handeln. Ihm dienen marxistische Zitate nur als Beweis dafür, daß die chinesische Politik nicht als sozialistisch bezeichnet werden kann und schon gar nicht als eine „effektive und progressive sozialistische Politik“. Darüber hinaus ist es sein Anliegen, auf der Grundlage des Marxismus die Ursachen und Quellen sowie gesellschaftlich-historischen Konsequenzen der chinesischen Politik zu untersuchen.

VON DER UNVERMEIDBARKEIT DES KRIEGES

Im Mittelpunkt der Erörterungen von *Kardelj* steht die Frage der Unvermeidbarkeit des Krieges. Diese Frage ist abhängig von dem Verhältnis zwischen „den Kräften der Reaktion und des Imperialismus einerseits sowie der Arbeiterklasse und antiimperialisti-

schen Kreisen andererseits", und zwar wird man nur dann Kriege für unvermeidbar halten, wenn man die Kräfte der Reaktion und des Imperialismus für stärker hält. In diesem Zusammenhang ist die Formel *Lenins* unwichtig, wonach der Imperialismus notwendigerweise die Ursache von Kriegen sein müsse. Sind nämlich die antiimperialistischen Faktoren größer als die des Imperialismus, dann könne diese Tendenz nicht mehr zum Durchbruch gelangen. *Kardelj* behauptet, *Lenin* habe später selbst seine Ansicht revidiert und habe *Trotzkis* Idee von der permanenten Weltrevolution die These von der Möglichkeit des Aufbaus des Sozialismus in einem Lande entgegengestellt. Selbst *Stalins* Bestreben, einen Krieg zu vermeiden, sei — im Gegensatz zu der chinesischen Haltung — Ausdruck einer Verteidigungspolitik gewesen, die auf der Einsicht beruhte, daß die Kräfte des Imperialismus in der Welt noch das Uebergewicht hätten. Mit dieser Argumentation spricht *Kardelj* den chinesischen Kommunisten das Recht ab, sich auf einen der anerkannten Klassiker des Marxismus zu berufen, und bringt sie in unmittelbare geistige Nachbarschaft zu *Trotzki.*

Aus der chinesischen Haltung folgert *Kardelj:*

1. Entweder halten die Chinesen die Faktoren des Imperialismus noch heute für mächtiger als die des Sozialismus. Dies stünde im Gegensatz zu ihren Parolen vom Imperialismus als „Papiertiger".

2. Oder sie glauben, daß Kriege im Interesse des Sozialismus lägen und eine „revolutionäre Waffe" seien. Dann mache das Anwachsen der sozialistischen Kräfte selbst den Krieg unvermeidlich.

Nach *Kardeljs* Ueberzeugung ist die Stärke der sozialistischen Kräfte so gewachsen, daß Krieg und Frieden heute nicht mehr von der kapitalistischen Welt abhingen, sondern daß in dieser Frage die Politik der sozialistischen Staaten von größerer Bedeutung sei. Zudem sei die Entwicklung der Kriegstechnik durch das ihr innewohnende Gleichgewicht der totalen Zerstörung selbst zum Hindernis des Krieges geworden. Unter dem Aspekt der Kräfteverteilung stellten lokale Kriege zur Unterdrückung einzelner Völker das geringste Risiko dar. Der Zerfall der Kolonialreiche beweise jedoch, daß auch diese Kriegsform der Vergangenheit angehöre. Die zweite Form seien Aggressionskriege zwischen den imperialistischen Staaten. Diese seien durch den weltweiten Gegensatz zwischen Kapitalismus und Sozialismus fast unmöglich geworden. Die dritte Form, Kriege gegen die sozialistischen Staaten, seien gleichfalls wenig wahrscheinlich, da sich heute selbst die reaktionärsten Anhänger solcher Ideen keine Siegeschancen mehr ausrechnen können.

Ein Festhalten an der These von der Unvermeidbarkeit des Krieges könne im Wunsch begründet sein, die gesellschaftlichen Gegensätze mit den Mitteln des Krieges zu lösen. Nicht zuletzt könnten Schwierigkeiten im eigenen Lande die chinesischen Kommunisten zu einer solchen Haltung veranlassen. Ein weiterer Grund stellt nach *Kardeljs* Auffassung die Vermischung von Krieg und Bürgerkrieg und damit die unzulässige Identifizierung von Krieg und Revolution dar. Da sich eine revolutionäre Abrechnung mit dem kapitalistischen Gesellschaftssystem nicht vermeiden läßt, wird aus dieser Sicht für die Chinesen der Krieg unvermeidbar. Eine solche Verwechslung von Krieg und Weltrevolution beruht auf der These *Lenins,* daß der Uebergang vom Kapitalismus zum Sozialismus nur mit Gewalt möglich sei. Während sich die Erben der Klassiker des Marxismus in dieser Frage nicht mehr ganz einig sind, ist es für die jugoslawischen Kommunisten sicher, daß der revolutionäre Prozeß zur Lösung der gesellschaftlichen Widersprüche nur mit den eigenen Kräften der betreffenden Gesellschaft verwirklicht werden kann. Einen Eroberungskrieg als Form der Weltrevolution zu erklären, sei demnach zutiefst antisozialistisch. Damit würden auch die in der Arbeiterschaft eingetretenen Differenzierungen übersehen, die nicht nur auf Bewußtseinsunterschieden, sondern materiellen Entwicklungsgegensätzen beruhten. Dies verleite zu der Fehlspeku-

lation, die Arbeiterschaft eroberter Länder werde die „roten Armeen" mit Freude empfangen. Jede „bewaffnete Mission" sei nach dem historischen Beispiel des Bonapartismus zum Scheitern verurteilt.

Nach *Kardeljs* Ueberzeugung führt die Identifizierung von Krieg und Weltrevolution notwendig zu einer falschen Beurteilung, ob ein Krieg „gerecht" oder „ungerecht" sei. Entscheidend sei nicht die Frage, ob ein Krieg gerecht oder ungerecht sei, sondern seine Folgen. Ein „gerechter Krieg" sei selbst dann abzulehnen, wenn er „negative Folgen" habe. Für die Ideologen und Politiker dürfte es jedoch schwer sein, die Folgen eines kriegerischen Unternehmens im voraus mit Sicherheit zu beurteilen. Die These des jugoslawischen Chefideologen klingt daher recht pragmatisch: Demnach wäre auch ein ungerechter Krieg zu bejahen, wenn er positive Folgen erwarten läßt. *Kardelj* spricht dies nicht aus, aber dieser Schluß liegt nahe. Er wirft den Chinesen vor, jeden Krieg als „gerecht" anzusehen, den ein kommunistischer Staat führe, weil er eine Form der Weltrevolution sei, und lehnt jede gewaltsame Ausfuhr der kommunistischen Herrschaftsform ab, weil diese bei den heute variierenden Formen der kommunistischen Entwicklung unter Umständen sogar einen gesellschaftlichen Rückschritt bedeuten könnte. Bezeichnenderweise geht der jugoslawische Autor auf die Frage der nach dem Zweiten Weltkrieg kommunistisch gewordenen osteuropäischen Staaten nicht ein.

KOEXISTENZ UND MARXISMUS

Bei der Behandlung eines weiteren Fragenkomplexes läßt es der Autor — jedenfalls nach den Lehren der kommunistischen Ideologie — an logischer Konsequenz fehlen. *Kardelj* versucht, die chinesischen Auffassungen mit den einst von *Trotzki* vertretenen auf einen Nenner zu bringen. Der Kritik *Trotzkis* an der These vom Aufbau des Sozialismus in einem Lande entspreche heute die chinesische Kritik der friedlichen Koexistenz. Beiden unterstellt *Kardelj* trotz gewisser Differenzierungen, sie seien Befürworter des Krieges. Ohne auf die Frage eingehen zu können, wie weit *Trotzkis* Idee von der „permanenten Revolution" mit kriegsbereitem Abenteurertum gleichgesetzt werden kann, dürfte zumindest der von *Kardelj* zwischen *Lenin* und *Trotzki* herausgestellte Gegensatz historisch zweifelhaft sein. Noch in seinem Testament hat sich *Lenin* gegen *Stalin* und für *Trotzki* ausgesprochen. *Kardelj* kann also als braver, antitrotzkistischer Kommunist nicht umhin, selbst *Stalin* in gewissem Ausmaße zu rechtfertigen. Er versucht dies dadurch abzuschwächen, daß er *Lenin* für den geistigen Vater der antitrotzkistischen Parole von der Möglichkeit des sozialistischen Aufbaus in einem Lande erklärt, die *Stalin* dann nur übernommen habe. Ob *Trotzkis* Alternative historisch realisierbar war, wird immer unbewiesen bleiben müssen. Daß sie *Kardelj* jedoch nicht einmal als gedankliche Variante zur Vermeidung der selbst so oft beklagten Entartung der sowjetischen Entwicklung anerkennt, sondern vorbehaltlos als Waffe gegen Peking benutzt, ist zweifellos eine Schwäche des Buches.

Kardelj versucht ebenfalls mit Zitaten kommunistischer Führer zu beweisen, daß sich Peking auch nicht auf *Chruschtschow*[1] und andere herrschende Kommunisten berufen kann, zumindest nicht in der Frage der friedlichen Koexistenz. Doch was ist eigentlich unter aktiver friedlicher Koexistenz zu verstehen? Nach *Kardeljs* eigenen Worten ist sie nichts anderes als eine Politik, „die darauf ausgerichtet ist, jeden durch Kriege herbeigeführten Abbruch der Koexistenz zu verhindern". Eine solche Politik dürfte sich jedoch nicht auf die Verteidigung des status quo beschränken, weder in den internationalen Beziehungen noch im Hinblick auf die inneren gesellschaftlichen Verhältnisse. Durch

[1]) Die Schrift *Kardeljs* erschien im Sommer 1960 und läßt somit die Ergebnisse der Moskauer Beratungen vom November 1960 (vgl. die Dokumentation in EA 2/1961, S. D 35 ff.) unberücksichtigt. *Kardelj* konnte sich daher auch nicht mit *Chruschtschows* These über Krieg und Frieden (vgl. die Dokumentation in EA 5/1961, S. D 131 ff.) auseinandersetzen.

die friedliche Koexistenz werde die Lösung der gesellschaftlichen Gegensätze in der Welt gefördert, weil sich die nicht von einem Krieg bedroht fühlenden Völker stärker auf ihre eigenen gesellschaftlichen Probleme konzentrieren könnten. Die kommunistische Welt könne außerdem durch das Vorbild ihrer eigenen inneren Entwicklung — und einzig dadurch — die Umgestaltung der Welt beeinflussen.

Kardelj versucht die These mit der Nachkriegsentwicklung zu belegen, wobei er zwei Phasen unterscheidet. Während die erste Phase, die des Kalten Krieges, dem Osten nichts als Mißerfolge gebracht habe, sei nach *Stalins* Tod, in der zweiten Phase, mit dem Zerfall des Kolonialismus und der Stärkung der Vereinten Nationen auch eine Stärkung des Widerstandes in den westlichen Ländern gegen „die Restauration des deutschen Militarismus" eingetreten. Läßt sich auch diese Klassifizierung nicht sauber durch historische Beweise stützen, so bekennt sich doch der Autor konsequent zu den aus ihr gezogenen Schlußfolgerungen. Demnach ist für die jugoslawischen Kommunisten der „Friedenskampf" nicht deshalb real, weil sie an die „Friedensliebe des Imperialismus" glauben, sondern an die „Stärke der sozialistischen Kräfte" in der Welt. Im Gegensatz zu den Chinesen trennen sie den Kampf für den Frieden nicht von dem Kampf für den Sozialismus. Wenn die chinesischen Kommunisten jedoch nicht an die Vermeidbarkeit des Krieges glauben, was gleichbedeutend mit einem Warten auf den Krieg ist, so müssen sie sich nach *Kardelj* noch weiter von jenen Teilen der Arbeiterklasse in der Welt entfernen, die zwar nicht kommunistisch sind, aber durchaus den Frieden wollen. Ein großer Fehler in der Beurteilung der Arbeiterklasse in der Welt bestehe also darin, daß die Chinesen die internationalen und nationalen Differenzierungen zugunsten von dogmatischen Lehrbuchvorstellungen übersähen und glaubten, die Arbeiterschaft wolle die Macht auch mit Hilfe des Krieges und fremder Armeen übernehmen.

UEBERWINDUNG DER GEGENSÄTZE ZWISCHEN KAPITALISMUS UND SOZIALISMUS

Hieraus ergibt sich dann die zentrale Frage: Auf welche Weise können heute die Gegensätze zwischen Kapitalismus und Sozialismus überwunden werden? *Kardelj* ist überzeugt, daß die weitere sozialistische Umgestaltung nur durch die Kräfte innerhalb der betreffenden Gesellschaft herbeigeführt werden kann. Deshalb dürfe der „Kampf für den Sozialismus" nicht von dem „Kampf für den Frieden" getrennt werden. Ebenso wie *Trotzki* die Weltrevolution für notwendig hielt, weil er nicht an die eigenen Kräfte der Revolution in Rußland geglaubt habe, so hoffe China heute auf den Krieg, weil es an der Kraft der Revolution in anderen Ländern zweifele. Nach *Kardeljs* Auffassung versuchten beide auf sehr kurzsichtige Weise, die internen Schwierigkeiten einer Revolution — einst der sowjetischen und jetzt der chinesischen — dadurch zu lösen, daß sie die Interessen des Weltsozialismus den augenblicklichen Interessen eines bestimmten Landes unterordneten. Zumindest historisch ist auch hier die Kardeljsche Folgerung angreifbar: Es war *Stalin*, der nach der Ausschaltung *Trotzkis* in erhöhtem Maße die Interessen der kommunistischen Bewegungen in der Welt seinen eigenen Zielen opferte.

Kardelj macht den Chinesen ein Zugeständnis, das er jedoch sofort wieder durch Gegenbeweise aufhebt: Nur wenn ein dritter Weltkrieg, wie man in Peking behaupte, eine Welt der vollkommenen Harmonie zum Ergebnis hätte, wäre es vielleicht wert, die Opfer eines solchen Krieges auf sich zu nehmen. Aber *Kardelj* glaubt als Marxist nicht an diese „illusionäre Zukunft", weil selbst bei einem Sieg des Sozialismus infolge der unterschiedlichen materiellen Bedingungen bestimmte Entwicklungsunterschiede weiterbestehen würden. Auch zwischen den sozialistischen Staaten würde es beträchtliche Unterschiede geben, und die Probleme der Hegemonie und des Nationalismus würden weiter eine Rolle spielen. *Kardelj* glaubt, mit der Zeit werde der Gegensatz zwi-

schen Kapitalismus und Sozialismus verschwinden und das Problem der verschiedenen Formen des Sozialismus in den Vordergrund rücken. Daraus ergebe sich dann die Frage, für welche Form des Sozialismus man Krieg führen solle; ob nicht eine Form des Sozialismus, die durch einen Krieg in andere Staaten exportiert werde, für diese einen objektiven Rückschlag in der Entwicklung darstellen könne.

Kardelj hebt damit den Gegensatz zwischen dem „absolut guten Sozialismus" und dem „absolut schlechten Kapitalismus" auf. Selbst ein im Namen des Sozialismus geführter Krieg könne also vom Standpunkt der weiteren Entwicklung des Sozialismus ein reaktionärer sein, wenn er zur politischen Hegemonie und zu einem Ideenmonopol führe. Aus diesem Grunde könne in unserer Zeit neben den nationalen Befreiungs- und internen Revolutionskriegen nur ein Verteidigungskrieg der sozialistischen Welt gegen einen Aggressor gerecht sein.

Kardelj folgert weiter, wenn man bereit sei, einem nichtsozialistischen Staat den Sozialismus aufzuzwingen, so könne man auch versuchen, einem sozialistischen Staat eine bestimmte Form des Sozialismus mit Gewalt vorzuschreiben. Damit schließt sich der Kreis des Buches: das allgemeine Problem kehrt zu seiner Ausgangsproblematik zurück, dem jugoslawisch-chinesischen Streit.

Obwohl sich *Kardelj* bisher ausschließlich mit der chinesischen Haltung auseinandergesetzt hatte, findet sich am Schluß des Buches die Behauptung, daß die bisherige Politik der Vereinigten Staaten „den allergrößten Teil der Verantwortung" für die gegenwärtigen Beziehungen und die „deformierte Reaktion" Chinas habe. Der Ausschluß Pekings aus den Vereinten Nationen, die wirtschaftliche Blockade durch den Westen, die Unterstützung Formosas und die Errichtung eines Ringes von Stützpunkten rund um Chinas Grenzen lassen die Reaktion Chinas nach *Kardeljs* Ansicht verständlich erscheinen. Chinas Haltung werde auch dadurch gestärkt, daß ihm die Arbeiterschaft im Westen keine politische Unterstützung zukommen ließe. *Kardelj* meint jedoch, daß die chinesischen Führer für die innere Entwicklung selbst verantwortlich seien.

Hier zeigt sich erneut das Dilemma der gesamten Untersuchung. Wenn den Westen, insbesondere die Vereinigten Staaten, eine solche Verantwortung trifft, hätte die Auseinandersetzung nicht einseitig mit Peking, sondern auch mit Washington geführt werden müssen. Wenn, wie der jugoslawische Chefideologe behauptet, die Vereinigten Staaten eine solche Politik gegen China aus Rücksicht auf ihre eigenen Interessen gewählt haben, wer kann dann die Vereinigten Staaten dazu bewegen, von dieser Politik abzurücken? Ursache und Wirkung sind hier so eng miteinander verknüpft, daß eine Trennung der Konsequenzen nicht mehr möglich ist. Vieles, was der Autor auf zweihundert Seiten sorgfältig analysiert hat, stellt er in seinen Schlußbetrachtungen indirekt wieder in Frage. Die Hoffnung, die chinesischen Mißerfolge würden die chinesische Führung zur Aenderung ihres Kurses bewegen, muß besonders dann fraglich erscheinen, wenn China zugestanden wird, daß es mit seiner Politik nicht nur Mißerfolge, sondern auch Fortschritte im Innern und Einfluß bei einigen Entwicklungsländern zu verzeichnen gehabt hat.

Kardelj weist schließlich auf eine Möglichkeit zur Lösung des Problems hin: Die objektiv-materiellen Voraussetzungen, die Ursache für die Gegensätze seien, würden bei fortschreitender Entwicklung auch zu ihrer Ueberwindung beitragen. Wenn dies der Fall ist, mag man sich nach dem Wert der jugoslawisch-chinesischen Polemik fragen. Doch darauf gibt der Autor selbst die Antwort: Es sei seine Pflicht gewesen, nicht nur der jugoslawischen Oeffentlichkeit, sondern auch dem „internationalen Proletariat" den jugoslawisch-chinesischen Gegensatz zu erläutern. *Kardelj* hat zweifellos dazu beigetragen, wenn es ihm auch nicht möglich war, das Problem in seiner ganzen Komplexität zu erhellen. Dies wäre nur einem Autor möglich gewesen, der über den beiden Parteien steht und nicht selbst entscheidend an der Formulierung einer Politik mitwirkt, über die er dann selbst ein Urteil fällen soll.

Über die Teilnahme an der nuklearen Rüstung

Von Albert Wohlstetter

DAS PROBLEM DES „LANDES NUMMER X PLUS 1"

Ist die Aufstellung atomar gerüsteter Streitkräfte in aller Welt gut oder schlecht? Wenn wir die Ausbreitung der Kernwaffen für schlecht oder zumindest für beunruhigend halten, so sprechen wir vom Problem des „x-ten Landes". In dieser Form erscheint das Problem als eine beträchtliche Gefahr, die unseren Verhandlungen über die Rüstungskontrolle Dringlichkeit verleiht, und als eine Tendenz, der entgegengetreten werden muß. Im besonderen ist es der wichtigste Beweggrund für das Streben nach einem Verbot der Kernwaffenversuche. Seit dem Sommer 1958 verhandeln die Vereinigten Staaten fast ununterbrochen mit den Sowjets über einen Vertrag, der die Auslösung von Kernwaffenexplosionen verbieten soll. Wir tun dies in erster Linie in der Hoffnung, daß andere Länder sich unserem Verzicht auf Kernwaffenversuche anschließen werden, wodurch es ihnen schwerer fallen würde, ein eigenes Kernwaffenpotential zu erlangen. Unterdessen haben wir selbst die Versuche eingestellt, und wir hoffen, daß die Sowjetunion das gleiche getan hat.

Von der Frage des Versuchsverbots abgesehen, haben wir natürlich schon seit langem unsere Entwicklung, Produktion und Indienststellung von Atomwaffen in solcher Weise reguliert, daß die Gefahr eines Durchsickerns von Informationen über die Konstruktion dieser Waffen in andere Länder, einschließlich unserer Verbündeten, begrenzt ist. Diese Beschränkungen sind in unserem Atomenergie-Gesetz niedergelegt. Sowohl in unserer Atomenergie-Gesetzgebung als auch bei den Verhandlungen über die Rüstungskontrolle gehen wir von der Voraussetzung aus, daß es schlecht wäre, die Zahl der Atommächte zu vergrößern.

Auf der anderen Seite scheinen aber mindestens einige Bestandteile unserer Militärpolitik auf der Ueberzeugung zu beruhen, daß dies gut wäre. Besonders in der NATO-Politik gehen einige derzeit erwogene Pläne von der Annahme aus, daß wir den Wunsch hätten, die Entscheidungsbefugnis über den Einsatz von Kernwaffen mit anderen zu teilen und im Westen mehr als eine Instanz für diese Entscheidung zu schaffen. Natürlich haben wir Kernwaffen unter unserer eigenen Kontrolle auf viele Gebiete der Welt verteilt. In einigen Ländern haben wir diese Waffen einer gemeinsamen Kontrolle durch uns und das Stationierungsland unterstellt. Während wir atomare Sprengköpfe nicht

---

Albert *Wohlstetter,* Fellow of the Council on Foreign Relations, 1960—1961; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent des Präsidenten der RAND Corporation, New York; Autor von „Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens" (vgl. EA 9—10/1959, S. 268 ff.).

Der vorliegende Beitrag ist eine Uebersetzung des unter dem Titel „Nuclear Sharing: NATO and the N+1 Country" im April 1961 in No. 3, Vol. 39 der Zeitschrift *Foreign Affairs* erschienenen Aufsatzes des Verfassers. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Council on Foreign Relations, New York. Die Uebersetzung besorgte Walter Bödigheimer.

in die unabhängige Kontrolle anderer Länder überführten, haben wir doch einigen Verbündeten bedeutsame Teile des gesamten Waffensystems verkauft beziehungsweise zur Verfügung gestellt: Trägerwaffen, Ausbildung des Personals usw. Wir erwägen, den Holländern und den Franzosen bei der Entwicklung von Atom-Unterseebooten zu helfen oder — um nicht mit dem Buchstaben des Atomenergie-Gesetzes in Konflikt zu kommen — sie wenigstens beim Bau des Bootskörpers und der nichtnuklearen Teile des Antriebs zu unterstützen. Dem Vereinigten Königreich haben wir außer Plänen von Atom-Unterseebooten auch Konstruktionspläne und spezielles Material für atomare Sprengköpfe zur Verfügung gestellt. Wir haben 1958 das Atomenergie-Gesetz so abgeändert, daß es diese Bevorzugung Großbritanniens erlaubt, und zwar haben wir das auf eine Weise getan, daß unsere anderen Verbündeten geradezu angespornt werden, ein eigenes atomares Potential vorzuweisen, um ebenfalls in den Genuß unserer Hilfe zu kommen[1]. Wir erwägen jetzt, der NATO die wichtigsten Bestandteile eines ganzen atomaren Waffensystems zur Verfügung zu stellen — Unterseeboote, Polaris-Raketen und Sprengköpfe —, und das womöglich ohne Vorbehalt eines Vetorechts. In vielen dieser Fälle scheinen wir die Initiatoren der Ausbreitung von Atomwaffen gewesen zu sein, zumindest aber waren wir in den meisten Fällen geneigt, diese Ausbreitung leichten Herzens hinzunehmen. Wir haben auch einen passenden, milden Ausdruck dafür gefunden: wir „teilen" (share). Das hat einen Unterton von Fairneß, christlicher Nächstenliebe und Wohlanständigkeit.

Es ist denkbar, daß diese beiden politischen Linien miteinander vereinbar sind: daß wir d a f ü r sind, unsere Atomwaffen mit einigen unserer Verbündeten zu teilen, aber d a g e g e n, daß unsere Feinde oder neutrale Mächte oder auch bestimmte Verbündete solche Waffen besitzen. Aber in Wirklichkeit ist es doch klar, daß diese zwei Arten der Ausbreitung nicht so leicht voneinander zu trennen sind: die Ausrüstung einiger unserer Verbündeten mit einer atomaren Streitmacht könnte bewirken, daß auch unsere Feinde sich damit ausrüsten. Außerdem wäre es besonders hart und diskriminierend, eine Auswahl unter unseren Verbündeten zu treffen. Die Ausbreitung ist eine Kettenreaktion.

Es sieht allerdings mehr danach aus, als sei diese Zweigleisigkeit unserer Politik der Ausdruck einer unklaren Zielsetzung[2]. Die Schritte in Richtung auf die Rüstungskontrolle, die wir unternommen haben, um der Ausbreitung Grenzen zu setzen, sind weitgehend formell und deklamatorisch; ihre Verwirklichung

---

[1]) Man kann sich keinen kräftigeren Sporentritt für die Franzosen vorstellen als die Erklärung des amerikanischen Verteidigungsministers vom 22. April 1960. Mr. *Gates* sagte damals — der *New York Times* zufolge —, daß „die Vereinigten Staaten zwei Kernwaffenversuche nicht als Qualifikation für die Aufnahme Frankreichs in den ‚Atomklub' ansehen". „Ich bin nicht sicher, daß sie damit ihre Kapazität demonstriert haben", sagte er der gleichen Quelle zufolge. „Frankreich müßte auch unter Beweis stellen, daß es über einen hohen technischen Entwicklungsstand verfügt." — Es scheint, daß sogar unsere Zurückhaltung einen anspornenden Effekt hat.

[2]) Auch bei den Sowjets ist es nicht völlig klar, wie sie zur Ausbreitung der Atomwaffen stehen. Sie haben sich nicht beeilt, den Chinesen oder den Staaten des Warschauer Paktes die Bomben zu geben, aber auf der anderen Seite haben sie sich verschiedentlich Vorschlägen widersetzt, Programme zur friedlichen Verwendung der Atomenergie in den Entwicklungsländern gegen eine Abzweigung spaltbaren Materials für militärische Zwecke abzusichern.

hängt von komplizierten und ungewissen Verhandlungen mit den Sowjets ab und erfordert darüber hinaus praktisch auch die Mitarbeit potentieller künftiger Atommächte. Auf der anderen Seite haben wir in unserer Bündnispolitik sehr bedeutsame Schritte unternommen, die eine Ausbreitung begünstigen. Wenn unsere Verteidigungs- und Außenpolitik aus einem Guß und wirksam sein soll, so sollten wir uns erst einmal darüber klarwerden, ob uns das Problem des x-ten Landes wirklich beunruhigt oder ob wir die Ausbreitung der Atomwaffen befürworten, mit allen Konsequenzen für die Weltlage, die sich daraus ergeben.

Aber vielleicht ist es gar nicht mehr an uns, zu entscheiden, wie wir zur Ausbreitung der Atomwaffen stehen? Es wird häufig behauptet, daß die Tendenz zur Ausbreitung unvermeidbar ist. Manchen Leuten ist das ganz recht, andere sehen es mit großer Sorge. Die Pessimisten, die — meiner Ansicht nach zu Recht — besorgt auf die enorme Instabilität einer Welt mit vielen Atommächten und auf die daraus entspringenden Gefahren verweisen, rufen erschrocken nach sofortiger und umfassender internationaler Kontrolle. Einige Optimisten auf der anderen Seite meinen, je größere Ausbreitung die Bomben fänden, desto unwahrscheinlicher werde es, daß sie angewendet werden, also werde die Stabilität sogar gesteigert werden. Wieder andere, die nicht ganz so optimistisch sind, sagen, da die Ausbreitung nun einmal unvermeidbar sei, sollten wir uns ihr nicht widersetzen, sondern versuchen, sie in möglichst ungefährliche Bahnen zu lenken, und auf jeden Fall sollten wir unseren Freunden in der NATO helfen, um ihnen Kosten zu ersparen.

Aber weder die düsteren noch die wohlgemuten Propheten einer unvermeidbaren Ausbreitung der Atomwaffen haben bis jetzt klar gesagt, welche Art atomaren Potentials andere Länder ihrer Meinung nach erwerben werden und wie schnell das gehen wird. Eine gründlichere Analyse müßte eigentlich die Optimisten weniger selbstsicher und die Pessimisten weniger fatalistisch machen. Es ist in der Tat sehr wahrscheinlich, daß e i n i g e weitere Länder in den nächsten zehn Jahren e i n i g e Arten von Atomwaffen erwerben werden, aber es ist noch keineswegs heraus, wie viele Länder und welche das sein werden, und welcher Art das atomare Potential ist. Gewiß hat schon eine geringfügige Ausbreitung erhebliche Konsequenzen für die Strategie, aber es ist doch ein großer Unterschied, ob einige zwanzig Länder in den nächsten sechs oder sieben Jahren die Bomben entwickeln oder überlassen bekommen, oder ob es sich dabei nur um zwei oder drei der industriell am weitesten fortgeschrittenen Staaten handelt.

Eine mechanische Betrachtungsweise des Problems der angeblich unvermeidbaren Ausbreitung der Atomwaffen geht davon aus, daß diese Entwicklung nur durch wirkungsvolle internationale Abkommen aufgehalten oder gebremst werden kann, die indessen schwer zu erreichen sind. Bei dieser Betrachtungsweise wird gar zu leicht übersehen, daß die Vereinigten Staaten selbst etwas dagegen tun können, und damit bleiben auch Möglichkeiten einer Verlangsamung dieses Prozesses ungenutzt, die sich aus den eigenen Interessen potentieller künftiger Atommächte ergeben. Denn deren Entscheidungen werden die Entwicklung ja auch beeinflussen. Es ist die Mühe wert, verantwortungsbewußte Mitglieder der

Atlantischen Gemeinschaft, die als „x-tes Land" in Frage kommen, darauf hinzuweisen, daß ihr Unternehmen nicht nur mühsam ist, sondern auch wenig Aussicht hat, sich auszuzahlen. Die Erkenntnis, daß den nationalen Interessen nicht allzuviel gedient würde, dürfte die Entscheidungen des präsumtiven x-ten Landes stärker beeinflussen als Argumente über die Stabilität der Welt.

Denn was die Stabilität der Welt anbelangt, so neigt das x-te Land dazu, sich um das Problem erst bei x plus 1 zu kümmern. Die Ironie in der Bezeichnung „Problem des x-ten Landes" liegt ja gerade darin, daß für die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion die Sorgen beim Problem des „dritten Landes" begannen, während es für Großbritannien das Problem des vierten Landes und jetzt für Frankreich das des fünften ist, und so weiter. Für jede neugebackene oder präsumtive Atommacht beginnt das Problem erst, wenn es darum geht, den nächsten Kandidaten nach ihr daran zu hindern, daß er sich die Bombe verschafft. Das ist also das Problem des Landes Nummer x plus 1.

So neigen beispielsweise Großbritannien und Frankreich zu der Meinung, daß ihr eigenes atomares Potential sich nur günstig auf die Schaffung stabiler Verhältnisse durch Rüstungskontrolle auswirken kann. Mr. *Macmillan* hat zur Rechtfertigung der britischen Atomwaffen und V-Bomber angeführt, daß sie den Engländern einen größeren Einfluß auf Abrüstungsverhandlungen zwischen den beiden großen Atommächten verschaffen. General *de Gaulle* spricht auch von dem größeren Gewicht, das Frankreich zugunsten der atomaren Abrüstung zur Geltung bringen könne, wenn es eine Atommacht geworden ist. Fast könnte man glauben, daß ein einstimmiger Beschluß zur atomaren Abrüstung leichtfallen müßte, wenn man nur jedermann die Bombe gibt!

Die Mitgliedstaaten der NATO sehen sich hinsichtlich ihrer Atomwaffenpolitik vor einige Alternativen gestellt. Die Wahl zwischen diesen Alternativen dürfte eine entscheidende Rolle für die Ausbreitung der Atomwaffen — besonders in Europa — und für das Problem der Verhinderung kleinerer oder großer Atomkriege spielen. Deshalb möchte ich einige der wichtigsten Alternativen vom Standpunkt der nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten untersuchen. Welche Art atomaren Potentials können die kleineren Industriestaaten des Westens erwerben? Welches sind die Motive für die Entwicklung eines unabhängigen Potentials? Welches ist die Rolle der atomaren Garantie durch die Vereinigten Staaten? Ist sie wirklich, wie heute so gern behauptet wird, „unglaubwürdig"?

Die vier hauptsächlichen Alternativen für die europäischen Mächte sind folgende:

1. die Ablehnung der Atomwaffen, der amerikanischen Garantie und überhaupt jedes Bündnisses mit einer Atommacht;
2. die Aufstellung nationaler Atomstreitkräfte;
3. eine unter gemeinsamer Kontrolle stehende Atomstreitmacht, und hier besonders eine Atomstreitmacht der NATO;
4. Vertrauen auf die Garantie der Vereinigten Staaten.

Wir werden im folgenden jede dieser Alternativen unter dem Gesichtspunkt der beiden entscheidenden Anforderungen prüfen: einen totalen Atomkrieg zu verhindern und Aggressionen geringeren Umfangs in Europa abzuwehren[3].

I. DIE ABLEHNUNG DER ATOMWAFFEN

Die Meinung, daß man zur Abschreckung eines sowjetischen Angriffs überhaupt nicht auf Atomwaffen — auch nicht auf die eines Verbündeten — zurückgreifen sollte, ist in den letzten Jahren vor allem in Großbritannien vertreten worden und hat in jüngster Zeit auch einige Befürworter in den Vereinigten Staaten gefunden. Zu ihr wäre viel mehr zu sagen, als hier gesagt werden kann.

Diese Auffassung geht davon aus, daß niemand, der seine fünf Sinne beisammen hat, glauben könne, die sowjetische oder die amerikanische Regierung würden absichtlich einen Atomkrieg entfesseln, weil das der Selbstvernichtung gleichkäme. Nichtsdestoweniger, so sagen die Vertreter dieser Meinung, bestehe nahezu eine „statistische Gewißheit", daß eine fortgesetzte Politik der gegenseitigen Abschreckung schließlich zu einem unvermeidbaren, weil automatisch ausgelösten Krieg und damit zur Vernichtung des größten Teils der Menschheit führen wird. Die Vertreter dieser Auffassung reichen von denjenigen, die wie A. J. P. *Taylor* und Frank *Cousins* sich ausschließlich auf konventionelle Waffen stützen möchten, über Stephen *King-Hall* und die traditionellen Pazifisten, die einen passiven Widerstand gegen die sowjetische Okkupation empfehlen, bis zu Philip *Toynbee*, der die Kapitulation ins Auge faßt.

Den Argumenten aller dieser Leute ist gemeinsam, daß sie die Gefahr eines Krieges mit der Sowjetunion und die sowjetische militärische Drohung an sich eher für die Folge als für die Ursache des Rüstungswettlaufs halten und daß sie glauben, die Differenzen zwischen Ost und West ließen sich jetzt bereinigen, da die Sowjetunion eine saturierte, auf die Erhaltung des status quo bedachte Macht geworden sei. Das eine Extrem dieser Lesart vertritt Bertrand *Russell*, der den sowjetischen Wunsch nach der kommunistischen Umgestaltung der Welt als ähnliche und kaum bedrohlichere Erscheinung ansieht als den Wunsch der Christen, die Welt zum Christentum zu bekehren. Das andere Ende der Skala reicht bis zu denjenigen — auch einige westliche Staatsoberhäupter gehören dazu —, die einfach optimistisch sind hinsichtlich baldiger diplomatischer Uebereinkünfte mit der Sowjetunion, einschließlich umfassender Abrüstungsvereinbarungen. Die Vereinigten Staaten werden in diesen Kreisen vielfach nicht als Verteidiger der von sowjetischer Aggression bedrohten Gebiete betrachtet, sondern einfach als eine Seite eines Machtkampfes, der dritte Länder mit der Vernichtung bedroht. Tatsächlich wird zuweilen behauptet, die Vereinigten Staaten würden ihre Verpflichtung zur Verteidigung ihrer Verbündeten nicht erfüllen, diese aber mit großer Wahrscheinlichkeit in einen Krieg verwickeln.

Diese Ansicht unterschätzt geflissentlich den Interessenkonflikt zwischen dem Osten und dem Westen. Mit der beständigen Wiederholung des abgegriffenen

---

[3]) Ich danke Michael *Arnsten*, F. C. *Iklé*, Malcolm *Hoag*, F. S. *Hoffman*, Herman *Kahn*, Ciro *Zoppo* und besonders Daniel *Ellsberg* und William *Kaufman* für ihre Kommentare und Anregungen. Die hier geäußerten Ansichten sind jedoch die des Verfassers.

Klischees vom automatischen Gleichgewicht des Schreckens zeigt sie überdies, daß sie den Unterschied zwischen einer militärischen Verteidigung, die dem Aggressor erhebliche Zerstörungen androht, und einer solchen, die ihn höchstwahrscheinlich ungeschoren davonkommen ließe, nicht begriffen hat. Sie offenbart die schwächste und unhaltbarste Form des Dogmas vom automatischen Gleichgewicht, indem sie übersieht, daß eine einseitige atomare Abrüstung dem Aggressor Sicherheit gegen einen Vergeltungsschlag bieten würde. Es wird zuweilen behauptet, daß eine totale Abrüstung und Unterwerfung unter die sowjetischen Forderungen jedes Motiv für einen Angriff beseitigen würde. Aber man kann doch wohl kaum im Ernst glauben, daß der Westen auf der Höhe seiner industriellen und politischen Macht zu einer totalen Unterwerfung bereit sein könnte. Selbst Lord *Russell* betrachtet diese Möglichkeit als rein theoretisch. Das wahrscheinlichere Ergebnis des „Unilateralismus", d. h. der einseitigen atomaren Abrüstung des Westens, wären halbe Abrüstung und halber Widerstand, und das würde die Gefahr eines Atomkrieges, die die Atomwaffengegner beseitigen möchten, eher vergrößern. Im besonderen würde es die Gefahr eines vorsätzlichen Angriffs steigern.

Die selbst von angesehenen Wissenschaftlern so häufig zitierte „statistische Gewißheit" eines unabsichtlich ausgelösten Krieges ist gewöhnlich nur ein Gemeinplatz, der überhaupt nichts darüber aussagt, ob ein solcher Krieg in irgendeiner bestimmten Zeitspanne kommen wird. In dieser Form besagt die Behauptung lediglich, daß in jedem beliebigen Jahr eine bestimmte, berechenbare Wahrscheinlichkeit für einen unbeabsichtigten Krieg bestehe und daß dieser Krieg also kommen werde, wenn die gegenwärtige Situation „unbegrenzt" andauert. Eine Ausnahme macht C. P. *Snow*. Er wagt die Voraussage, daß ein Atomkrieg „mit Sicherheit" in den nächsten zehn Jahren kommen werde, wenn die Dinge so weitergehen wie jetzt. Diese Behauptung ist zwar etwas präziser, aber sie ist meines Wissens in keiner Weise durch Dokumente oder Analysen untermauert, was Mr. *Snows* Respekt vor der Verantwortung des Wissenschaftlers gegenüber der Oeffentlichkeit nicht gerade ein gutes Zeugnis ausstellt.

Der Gemeinplatz auf der anderen Seite geht mit dem Zeitfaktor recht großzügig um. Es ist aber ein erheblicher Unterschied, ob es dabei um Zeiträume von zehn oder hundert Jahren geht. Die Zeit ist schon an sich ein bedeutsamer Faktor, denn wir –– und unsere Kinder — können in ihr leben. Noch wichtiger ist aber, daß die Zeit uns Gelegenheit gibt, sowohl die militärische Spannung als auch den ihr zugrunde liegenden politischen Antagonismus abzubauen. Gerade denjenigen, die behaupten, daß die Konflikte zwischen Ost und West schon jetzt geregelt werden könnten, sollte es nicht schwerfallen zu glauben, daß sie in fünfzig Jahren zu überwinden sind. Und wir können Jahr für Jahr etwas dafür tun, daß weder ein unbeabsichtigter noch ein beabsichtigter Krieg ausbricht. Wir können der Gefahr eines verhängnisvollen Zwischenfalls vorbeugen, indem wir unseren Befehlsweg richtig organisieren. Der Westen hat bereits bedeutsame Maßnahmen zur Kontrolle seiner Vergeltungsstreitkräfte ergriffen, und es kann noch mehr auf diesem Gebiet getan werden.

Ueberdies zeigen die Befürworter der einseitigen atomaren Abrüstung wenig Verständnis für den engen Zusammenhang zwischen den Problemen des vor-

sätzlichen und des „irrtümlichen" Angriffs. Sie gehen von der einfachen, aber falschen Vorstellung aus, daß der Westen ein automatisch funktionierendes Kommandosystem für die Auslösung des atomaren Gegenschlages habe; die Folge ist, daß sie die Chancen eines vorsätzlichen Angriffs unterschätzen und die Gefahr einer Fehlentscheidung überschätzen.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß eine noch so starke Streitmacht, die man als Ersatz für die Atomwaffen ins Auge fassen würde, die Sowjets nicht von der Anwendung ihrer eigenen Atomwaffen abhalten könnte und schnell von ihnen überwältigt würde.

II. NATIONALE ATOMRÜSTUNG

Die Beweisführung für die Notwendigkeit nationaler Atomrüstung, wie sie beispielsweise Pierre *Gallois* aufstellt[4], ist auf der Ueberzeugung aufgebaut, daß keine Nation sich darauf verlassen könne, von einer anderen gegen einen atomaren Angriff verteidigt zu werden, weil diese damit ihre eigene Vernichtung riskieren würde. Hingegen, so heißt es, begünstigen die thermonuklearen Waffen den Verteidiger, weil sie einen wirksamen Gegenschlag verhältnismäßig leicht machen. Dadurch könne auch eine kleinere Macht selbst eine Atomgroßmacht wie die Sowjetunion von einem Angriff abschrecken. Deshalb sei ein totaler Atomkrieg unwahrscheinlich, wenn viele Mächte Atomwaffen besitzen. Da bei begrenzten Kriegen immer die Gefahr bestehe, daß sie zum totalen Krieg mit allen seinen Verheerungen ausarten, seien auch diese unwahrscheinlich. Es lassen sich kaum unbekümmertere Gegenargumente zu den düsteren Prognosen der „Unilateralisten" über die Folgen einer Ausbreitung der Atomwaffen finden. Aber gewiß gibt es überzeugendere.

Beginnen wir mit der ziemlich paradoxen Behauptung, daß es einer kleinen Macht nicht übermäßig schwerfallen würde, die Sowjetunion von einem atomaren Angriff abzuschrecken. Diese Behauptung hat eine lange Geschichte, die beinahe bis Hiroschima zurückreicht. Schon damals gab es eine Anzahl prominenter Stimmen, die voraussagten, daß die Atombombe zur Waffe der kleinen Länder würde, zu einer Art Gleichmacher in der internationalen Politik, indem sie auch dem kleinsten ihrer Besitzer die Macht verleihe, den größten mit Vergeltung zu bedrohen. Aber solche Urteile gründeten sich nicht gerade auf tiefschürfende Analysen der Erfordernisse für eine wirksame Abschreckung der Sowjetunion.

Selbst zu der Zeit, als Großbritannien und später Frankreich den Entschluß faßten, Atommächte zu werden, sah es nicht danach aus, als werde der Unterschied zwischen den Erfordernissen für den Angriff und denjenigen für den Gegenschlag klar erkannt. Später wurden Argumente vorgebracht, die von einem geradezu extremen Optimismus ausgingen. Die Briten überschätzten erheblich die Zeit, die ihnen im Falle eines Ueberraschungsangriffs für den Gegenschlag bleiben würde. Die französischen Militärexperten überschätzten die Zahl der Raketen, die die Sowjets brauchen würden, um gepanzerte Raketenrampen zu zerstören, wobei sie die Zielsicherheit der feindlichen Raketen um nicht weniger

[4]) Vgl. u. a. Pierre *Gallois*, „Ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens?" in Europa-Archiv 13/1959, S. 410 ff.

als das Fünffache und manchmal bis zum Fünfundzwanzigfachen unterschätzten. Heute zählt man auf bewegliche Trägerwaffen in der Hoffnung, daß diese Beweglichkeit es ermöglichen wird, sie im Falle eines Angriffs einsatzbereit zu halten.

Aber die Aufgabe, den Vergeltungsschlag sicherzustellen, ist viel komplizierter. Es genügt nicht, nur dafür zu sorgen, daß ein paar Bomben und Trägerwaffen den feindlichen Angriff überstehen. Eine Analyse dieser Aufgabe ergibt, daß dabei viel verwickeltere und ungewissere quantitative Wechselwirkungen im Spiele sind als das jetzt in der Literatur über die Atomstrategie bis zum Ueberdruß beschriebene primitive Duell, bei dem die Raketen des Angreifers einen Teil derjenigen des Verteidigers außer Gefecht setzen, während dieser mit dem ihm verbliebenen Rest automatisch die Städte des Angreifers zerstört. In den letzten zwei Jahren scheint die Erkenntnis gewachsen zu sein, daß es selbst für die Vereinigten Staaten alles andere als leicht ist, eine verläßliche Abschreckung gegen einen sowjetischen Angriff aufzubauen. Eine solche Abschreckung ist lebensnotwendig, und sie ist auch realisierbar, aber das ist schwer. Dabei genießen die Vereinigten Staaten noch unvergleichliche Vorteile hinsichtlich Entfernung vom Gegner, Gebietsumfang und Industriepotential.

Das Problem der Kontrolle

Es gibt außer dem Problem des Ueberstehens eines ersten Angriffs noch viele andere Hindernisse für die Vergeltung. Ich werde mich aber im folgenden auf das Problem konzentrieren, das für die Beurteilung der verschiedenen Theorien von einer Vielzahl nationaler Atomstreitkräfte oder von einer gemeinsamen Abschreckungsmacht eine besonders entscheidende Rolle spielt. Das ist das kritische Problem des Schutzes und der Verantwortlichkeit von Kommando und Kontrolle.

Diese Schwierigkeiten für die Gewährleistung des Vergeltungsschlags gegen eine Großmacht wären nicht so ungeheuer groß, wenn wir verantwortungslos genug wären, jene Art des automatischen, auf untere Instanzen dezentralisierten Befehlssystems einzuführen, das Lord *Russell* als die bestehende Regelung ausgibt. Wenn unser Vergeltungsschwert locker genug säße, könnten wir die Gefahr, daß unsere Raketen vor dem Abschuß zerstört werden, auf ein Minimum reduzieren; selbst sehr undeutliche Anzeichen eines Angriffs würden dann schon unseren atomaren Gegenschlag auslösen. Dann wäre allerdings die Gefahr, daß ein Atomkrieg durch eine Fehlentscheidung oder jedenfalls ohne Weisung von höherer Stelle ausbricht, sehr viel größer, als sie tatsächlich ist. Wenn man aber das nötige Verantwortungsbewußtsein hat und verlangt, daß zur Auslösung des Gegenschlags ein ausdrücklicher Befehl von höchster Stelle vorliegen muß, dann entsteht das Problem, die Befehlsstelle selbst und ihre Nachrichtenverbindungen zu schützen.

Es stimmt nicht, daß die Vereinigten Staaten einen Mechanismus der Vergeltung errichtet hätten, der den dritten Weltkrieg automatisch schon auf Grund von Radar- oder Infrarotbeobachtungen oder als Ergebnis eines Fehlers in der Nachrichtenübermittlung oder gar auf die bloße Feststellung einer nicht identifizierbaren Kernwaffenexplosion hin auslösen würde. Im Gegenteil: sie haben ein absolut sicheres Verfahren mit positiven Kontrollen eingerichtet.

Von denjenigen, denen das Problem des x-ten Landes und die Gefahr eines irrtümlich ausgelösten Krieges die größten Sorgen bereiten, hört man häufig die Ansicht, daß „die Aufrechterhaltung einer stabilen Abschreckung verhältnismäßig leicht zu erreichen“ sei, aber sie gründen diese Ueberzeugung zum Teil auf die Annahme, daß wir unvermeidlich ein vollautomatisches System für die Entscheidung über Krieg und Frieden errichten müßten[5]. Es überrascht daher nicht, daß diese Theoretiker nach einem internationalen Abkommen rufen, das quasi als *deus ex machina* das Problem der irrtümlichen Auslösung eines Krieges aus der Welt schaffen soll. Die Errichtung eines automatischen Befehlssystems, das die Vertreter dieser Ansicht selber als außerordentlich gefährlich empfinden, ist indessen durchaus nicht unvermeidbar, sondern eine Frage der Zweckmäßigkeit. Diese Ueberlegungen legen den Schluß nahe, daß das Problem der Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs nicht von dem Problem der Verhinderung eines unbeabsichtigten Krieges zu trennen ist. Man kann sich die Lösung des einen Problems verhältnismäßig leicht machen auf Kosten des anderen. Es ist aber die Aufgabe sowohl der Verteidigungspolitik als auch der Rüstungskontrolle, beide Probleme zugleich zu lösen.

Mit einer Vervielfachung nationaler Atomrüstung wird das Problem der Kontrolle besonders heikel. Wenn viele Nationen die Macht zur Entscheidung haben und wenn darüber hinaus jede Nation ihre eigene Kontrolle noch auf eine Vielzahl von untergeordneten Stellen dezentralisiert oder — noch schlimmer — einer elektronischen Automatik überläßt, dann kann die Situation offenkundig sehr leicht außer Kontrolle geraten. Die Schwierigkeit, zwischen einem Versehen und einem absichtlichen Angriff zu unterscheiden oder, falls wirklich ein Angriff vorliegt, sein Ursprungsland zu ermitteln, wäre dann noch viel größer als heute. Die Ausbreitung der Atomwaffen stellt also noch viel höhere Ansprüche an die Kontrolle. Und gerade weil es schwer ist, mit einer kleinen nationalen Atomstreitmacht eine verantwortungsvoll kontrollierte Abschreckung zu schaffen, versteigen sich einige Befürworter der Ausbreitung von Atomwaffen zu so verzweifelten Ausflüchten wie die Verwendung großer „schmutziger“ Bomben mit geringer Treffsicherheit und womöglich überhaupt keiner Kontrolle.

Es gibt noch mehr Schwierigkeiten für die Vergeltung, und ihre Analyse würde weiter die Feststellung untermauern, daß die Aufgabe, eine Vergeltungsstreitmacht aufzustellen und gegen einen sowjetischen Angriff zu sichern und dann auch noch die Probleme der Auslösung des Gegenschlages einschließlich der Kontrolle und des Schutzes der für eine verantwortungsvolle Entscheidung unerläßlichen Nachrichtenverbindungen zu lösen, viel schwieriger ist, als die Befürworter unabhängiger nationaler Atomstreitkräfte wahrhaben wollen. Es werden nicht viele Nationen in der Lage sein, alle damit verbundenen Probleme zu lösen. Großbritannien hat mit der Einstellung seines kostspieligen Programms für die „Blue-Streak“-Rakete bewußt den Uebergang von der Illusion der „unabhängigen Abschreckung“ zu dem viel weniger anspruchsvollen „unabhängigen Beitrag zur Abschreckung“ vollzogen. Und es ist nicht ohne tiefere Bedeutung — François *Mauriac* hat darauf hingewiesen —, daß Frankreichs erste Abschreckungswaffe „Mirage“ heißen soll.

[5]) Vgl. „1970 Without Arms Control“, National Planning Association, Special Committee Report, S. 32—33, 44, 48 (Zitat von S. 48).

Das Problem der Kosten ..

Eine Großmacht von einem Angriff abzuschrecken, verlangt eine dauernde Anstrengung, denn die Erfordernisse für diese Abschreckung ändern sich mit den Gegenmaßnahmen, die diese Macht ergreift. Deshalb kann man die Kosten nie genau vorausberechnen; nur eines ist sicher: die Eintrittsgebühr zum „Atomklub" ist nicht mehr als eine Abschlagszahlung auf die wirklichen Kosten der Mitgliedschaft. Aus dem gleichen Grund sollte auch der Alternativvorschlag, daß man einer kleineren Macht Abschreckungswaffen geben sollte, die sie sich nicht selbst leisten kann, mit Vorsicht betrachtet werden, und zwar vom Empfänger ebenso wie vom Spender. Ein solches Geschenk ist nicht nur teuer, es ist auch schon in dem Augenblick veraltet, in dem es überreicht wird. Es garantiert nicht die Unabhängigkeit, sondern im Gegenteil ständige Abhängigkeit.

Sowohl die pessimistischen als auch die optimistischen Propheten einer weiten Ausbreitung „billiger" Vergeltungswaffen haben also offenbar übersehen, daß es sich hier nicht einfach um ein standardisiertes Erzeugnis handelt, bei dem man durch technische Vervollkommnung eine Kostensenkung erreichen kann. Denn unglücklicherweise kann man die Hindernisse, die der Vergeltung in den Weg gelegt werden können, ebenfalls verbessern. Die Studien, die bisher über das Problem der Ausbreitung von Atomwaffen veröffentlicht wurden, berücksichtigen immer nur die Erfordernisse für die Herstellung der Bomben, nicht aber die an den Aufbau des gesamten Abschreckungssystems gestellten Anforderungen. Wenn ein solches System wirksam sein soll, muß es sich ständig den Anforderungen anpassen, die der Gegner an dieses stellt. In den letzten zehn Jahren sind die Abschreckungssysteme nicht billiger geworden. Vielleicht werden sie es in Zukunft einmal, aber das ist zumindest zweifelhaft, und die bloße Versicherung, daß sie es werden, klingt nicht sehr überzeugend. Die Kosten der ersten hundert B-58, Atlas oder Polaris — einschließlich der Entwicklung und der festen oder variablen Kosten für fünf Jahre friedensmäßigen Einsatz — betragen das Drei- bis Fünffache der Kosten für die ersten hundert B-47.

Mit der wachsenden Erkenntnis der komplizierten Problematik der Vergeltung ist ein anderes Argument stärker in den Vordergrund gerückt worden: daß eine kleine Macht, eben weil sie ein weniger verlockendes Angriffsziel sei, zur Abschreckung keine allzu große Vergeltungskapazität brauche und daß eine ausreichende Kapazität nicht allzu schwer zu erreichen sei. Diese Theorie von der „proportionalen Abschreckung" beruht auf mehreren falschen Voraussetzungen. So einfach, daß man nur eine Proportion aufzustellen hätte, ist die Sache nicht. Einmal muß man ungeheure Summen aufwenden, um eine einzige, erste Fernrakete einschließlich der elektronischen Ausrüstung und allem Drum und Dran herzustellen, zum andern sind die Kosten für eine kleine Atomstreitmacht im Verhältnis wesentlich höher als für eine große.

Die Forschungs- und Entwicklungskosten für die amerikanischen Raketen waren extrem hoch, und manchen Leuten will es scheinen, daß diese Kosten für x-te Länder niedriger sein würden, weil sie von den Ergebnissen unserer Arbeiten profitieren könnten. Diese Annahme beruht zum Teil auf Unkenntnis der dynamischen Aspekte des Problems und der Möglichkeit, Gegenmaßnahmen zu

entwickeln. Ein Raketentyp, von dem das x-te Land nach Ablauf einer gewissen Zeit Kenntnis erhält und den es dann nach weiterem Zeitverlust selber baut, ist vermutlich zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr für seinen ursprünglichen Zweck verwendbar. Die Geschichte der Entwicklungsprogramme der kleineren Mächte sowohl für Raketen als auch für Flugzeuge ist in dieser Hinsicht nicht sehr ermutigend.

Es gibt zwei weitere Faktoren, die schwer zuungunsten kleinerer Mächte ins Gewicht fallen. Erstens können die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion bei jedem speziellen Entwicklungsprogramm Nutzen aus anderen Programmen ziehen, die gleichzeitig im Gange oder schon abgeschlossen sind. Lenk- und Antriebssysteme beispielsweise können vielseitig verwendbar sein. So konnte man bei der „Atlas" das Antriebssystem benutzen, das für die „Navajo" entwickelt worden war, und das Lenksystem durch Trägheitsstabilisierung (SINS) kann zu verschiedenen Zwecken verwendet werden. Vielleicht noch wichtiger ist, daß die Erfahrungen in Forschung, Organisation und Produktion sowie die industriellen Einrichtungen von dem einen Entwicklungsprogramm auf das andere übertragen werden können. Kurz gesagt: die Großmächte profitieren bei jedem einzelnen Raketenprogramm von der Tatsache, daß sie bereits über eine riesige Technologie und Raketenindustrie verfügen. Bei einem kleineren Lande ist das weit weniger der Fall.

Zweitens können die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ihre festen Kosten und die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung auf eine große Zahl von Einheiten umlegen, die kleineren Mächte dagegen nur auf einige wenige. Die Kosten pro Einheit dürften daher für x-te Länder wesentlich höher liegen.

Der Abschreckungswert nationaler Atomstreitkräfte

Wenn diese Ausführungen sich in erster Linie auf Probleme der Waffensysteme (insbesondere Kommando, Kontrolle und Koordinierung) konzentrieren und weniger auf die Trägerwaffen selbst, so bedeutet das nicht, daß diese und vor allem ihre Zahl von geringerer Bedeutung seien. Schon die Herstellung ihrer ersten Rakete ist für eine kleinere Macht nicht einfach, um so weniger ist es die Herstellung einer ausreichenden Anzahl. Ueberdies sollte niemand auf den Gedanken verfallen, daß eine Streitmacht von zehn Raketen — selbst wenn sie alle zum Abschuß kommen — genau ein Zehntel der Zerstörungen von hundert Raketen anrichten könnte. Auch in diesem Punkt haben die Befürworter der „kleinen Abschreckung" ihre Probleme bei weitem unterschätzt. So kann eine Großmacht mit den Mitteln der aktiven Verteidigung — um nur ein Beispiel zu nennen — die Wirkung einer kleinen Raketenstreitmacht möglicherweise bis auf den Nullpunkt reduzieren. Die Entwicklung von Geräten, die der anfliegenden Rakete die Durchdringung der feindlichen Verteidigung ermöglichen, erfordert besonders kostspielige und komplizierte Studien über das Problem des Wiedereintritts in die Atmosphäre. Während die aktive Verteidigung gegen eine andere Großmacht äußerst schwierig ist, sollte es einer Großmacht nicht allzu schwerfallen, Verteidigungsmittel bereitzustellen, die mit einem „Gegenschlag" von zum Beispiel Guatemala fertig werden (wenn wir einmal annehmen, Guatemala hätte ein paar ballistische Raketen). Es wäre tatsächlich eine der Konsequenzen einer

Ausbreitung der Atomwaffen, daß die Großmächte zum Aufbau einer derartigen Verteidigung veranlaßt würden. Eine kleine Atomstreitmacht könnte dann keineswegs noch Zerstörungen im Verhältnis zu ihrer Größe anrichten, sondern wahrscheinlich überhaupt keine mehr.

Zuweilen wird das Argument angeführt, es komme für eine kleine Macht gar nicht so sehr darauf an, überhaupt mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad Zerstörungen anzudrohen. Selbst eine geringe Wahrscheinlichkeit — ein bloßer „Schatten von Ungewißheit" —, so heißt es, genüge zur Abschreckung, vor allem weil ein Atomkrieg sich steigern und damit zu grenzenlosen Verwüstungen führen könne. Raymond *Aron* hat es so ausgedrückt: Jede noch so begrenzte Wahrscheinlichkeit einer grenzenlosen Verheerung sei schon zu groß, um einen Angriff lohnend zu machen. Das läuft auf *Pascals* berühmtes Argument hinaus, daß das Risiko schon zu groß wird, wenn nur eine winzige Wahrscheinlichkeit ewiger Verdammnis besteht. Es haben aber trotzdem manche die Qualen der Hölle riskiert.

Es sei auch darauf verwiesen, daß dieses Argument zugunsten nationaler Atomstreitkräfte gerade ihren wichtigsten Daseinsgrund, so wie er gegenwärtig dargestellt wird, zunichte macht. Die Befürworter der nationalen Atomstreitmacht sagen doch, sie sei notwendig, weil die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Garantie nachgelassen habe. Aber selbst der unentwegteste Enthusiast für eine unabhängige Abschreckungsmacht dürfte wohl eines zugeben: eine „begrenzte Wahrscheinlichkeit", daß die Vereinigten Staaten ihre Verpflichtungen erfüllen, besteht wohl immerhin, und die dem Feind von einer intakten amerikanischen Vergeltungsmacht zugefügten Zerstörungen dürften, wenn nicht „grenzenlos", so doch mindestens ebenso groß sein wie diejenigen, die eine durch den feindlichen Angriff bereits in Mitleidenschaft gezogene nationale Streitmacht verursachen kann. Kurz gesagt: die Advokaten nationaler Atomstreitkräfte scheinen an die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Vergeltung ungleich höhere Anforderungen zu stellen als an die ihrer eigenen.

Weiter wird gesagt: Selbst wenn die kleine Macht nur den „Schatten" einer Vergeltung androhen könne, wäre der Angreifer gezwungen, enorme Vernichtungsmittel auf sie zu konzentrieren, um auch diese geringfügige Möglichkeit auszuschalten, und dies mache eine Aggression weniger attraktiv. Nun ist aber die Fähigkeit des Opfers, seine eigene Zerstörung herbeizuführen, etwas ganz anderes als die Androhung direkter und ausgedehnter Zerstörungen für den Angreifer. Das sieht ein wenig nach der von den Aposteln des gewaltlosen Widerstandes (manchmal mit Erfolg) angewendeten Methode aus, sich auf die Eisenbahnschienen zu legen oder in den Hungerstreik zu treten. Es ist zweifelhaft, ob man sich einem totalitären Staat gegenüber auf solche Mittel verlassen kann. Und es ist auch höchst wahrscheinlich, daß keine Nation diese Nervenbelastung aushalten würde, es sei denn, sie bestünde ausschließlich aus Heiligen und Helden.

Natürlich ist diese Komponente der „Gewaltlosigkeit" bei den Befürwortern der Ausbreitung von Atomwaffen nicht beabsichtigt. Und doch ähnelt ihre Taktik im Endeffekt den Methoden, die von einigen Atomwaffengegnern bewußt angewendet werden. Trotz des offenkundigen Gegensatzes zwischen beiden

Anschauungen bestehen tatsächlich Berührungspunkte zwischen denjenigen, die jedermann die Bomben geben möchten, und denen, die sie in Bausch und Bogen ablehnen. Es mag sein, daß den einseitigen Abrüstern ihre wütende Reaktion auf die leichtfertige Politik der Atomwaffenverteiler durch die Vorurteile erleichtert wird, die beide Gruppen gemeinsam haben.

Wenn General *Gallois* beispielsweise argumentiert, man könne im Atomzeitalter von keiner Nation erwarten, daß sie einer anderen Nation zu Hilfe kommt, dann klingt das ein wenig nach *Nehru* und anderen Mitgliedern des neutralistischen Lagers, die sagen, Bündnisse gehörten der Vergangenheit an. Und nicht nur die „Unilateralisten" rufen nach der Auflösung der Stützpunkte und dem Rückzug der Amerikaner, sondern diese Möglichkeit wird als Köder auch von den Europäern und Amerikanern angeboten, die möchten, daß die Vereinigten Staaten ihren Verbündeten die Bomben geben und damit, wie sie meinen, auch die Fähigkeit, auf eigenen Füßen zu stehen. Beiden Auffassungen ist auch die Unterschätzung des Problems der Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs gemeinsam, und zwar besonders eines vorsätzlichen sowjetischen Angriffs.

Die Theoretiker der Ausbreitung von Atomwaffen weisen, um uns hinsichtlich der entstabilisierenden Effekte zu beruhigen, gern darauf hin, daß kein Land die Atomwaffen einsetzen würde, solange es nicht unmittelbar mit Vernichtung oder Sklaverei bedroht würde. Aber wer das glaubt, muß ebenso wie die „Unilateralisten" einen sowjetischen Atomwaffenangriff für ausgeschlossen halten, denn der Westen stellt die Sowjetunion bekanntlich nicht vor diese Alternativen. Es ist in diesem Zusammenhang interessant, daß der Wunsch nach unabhängigen nuklearen Abschreckungskräften in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts aufkam, als die Furcht vor einem sowjetischen Angriff eher ab- als zunahm.

Wie auch immer der Wunsch nach nationaler Atomrüstung motiviert wird; ihr Wert als Abschreckung gegen einen sowjetischen Atomwaffenangriff ist höchst zweifelhaft. Aber es werden ihr auch andere Funktionen zugedacht. Zwei davon sind erwähnenswert: a) die Abschreckung eines nichtatomaren sowjetischen Angriffs und b) die Verteidigung nationaler Interessen in Konflikten mit anderen kleineren Mächten — beispielsweise die Verteidigung von Interessen in Uebersee. Beide Zielsetzungen weisen die Fehler auf, die uns von der bis vor kurzem in den Vereinigten Staaten so beliebten Theorie der „massiven Vergeltung" nur zu gut bekannt sind: beide führen direkt zu einem Nachlassen der Anstrengungen auf dem Gebiet der konventionellen Bewaffnung.

Im ersten Fall ist zu sagen, daß es dem Gegner nicht allzu schwerfallen dürfte, seinen Aggressionsplan oder seine Forderungen so anzulegen, daß eine Antwort mit Atomwaffen offenkundig nicht gerechtfertigt wäre. Und überdies wäre eine kleine Atomstreitmacht äußerst verwundbar, wenn man die konventionelle Verteidigung vernachlässigt.

Was die Verteidigung überseeischer Interessen anbelangt, so ist der Nutzen atomarer Streitkräfte noch viel ungewisser. Es mag sein, daß die Franzosen durch den Verlust Indochinas und die Briten durch Suez veranlaßt wurden, noch entschlossener auf die unabhängige nukleare Abschreckungsmacht hinzuarbeiten,

aber die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts und gerade die von Suez scheinen das Gegenteil zu beweisen. Die Briten konnten in Suez keine Atomwaffen gegen *Nasser* einsetzen, und ihr atomares Potential hat durchaus nicht ihre Entschlossenheit gestärkt, den sowjetischen Raketendrohungen zu trotzen oder die Möglichkeit wirtschaftlicher Sanktionen seitens ihres Hauptverbündeten in Kauf zu nehmen. Die Atomwaffen waren schlechterdings irrelevant für die Verteidigung dessen, was die Briten für ihre Interessen hielten. Die Verantwortlichkeit der westlichen Regierungen gegenüber ihren Völkern ebenso wie gegenüber ihren vielen militärischen Verbündeten und Handelspartnern läßt ihnen wenig Spielraum für den Einsatz von Atomwaffen gegen eine nichtatomare Macht, gerade in Uebersee.

Politische Beweggründe

Es läßt sich allerdings nicht bestreiten, daß eine solche Streitmacht indirekt politischen Zwecken dienen kann und auch von einigem psychologischen Wert ist. Diese Aspekte sind in der Tat sowohl in Großbritannien als auch in Frankreich in den Debatten um die nationalen Atomwaffenprogramme offen zur Sprache gekommen. In der französischen Nationalversammlung erreichte M. *Debré* nach langwieriger Debatte, in der der militärische Wert der „force de frappe" die Abgeordneten offensichtlich nicht beeindrucken konnte, die Billigung des Gesetzentwurfs nur durch die Vertrauensfrage und durch die Annahme einer Aenderung, durch die formell anerkannt wurde, daß die Ziele des Programms „ebenso auf politischem wie auf strategischem Gebiet liegen". Nach Ansicht der meisten Beobachter lief das darauf hinaus, daß die Ziele in erster Linie auf politischem Gebiet gesehen wurden[6].

Es ist nicht leicht, die politischen Motive für nationale Atomwaffenprogramme zu definieren. Sie sind notwendigerweise etwas vage und wahrscheinlich nicht immer schlüssig. Ganz offenkundig kommt ihnen jedoch großes Gewicht zu, und vermutlich haben sie sogar stärkeren Einfluß als einige der abwechselnd in den Vordergrund gerückten militärischen Zwecke. Diese Motive reichen von Imponderabilien wie Prestige und Rang unter den Weltmächten bis zu dem etwas konkreteren Wunsch nach einer besonderen Stellung in der NATO. Im einen kommt das Bestreben zum Ausdruck, ein Vetorecht über den Einsatz von Atomwaffen durch den Westen zu erlangen und eine völlig solidarische Politik der Westmächte hinsichtlich Afrikas und Asiens zu erzwingen. Im anderen manifestiert sich der nur zu menschliche Wunsch, Herr über die eigene Verteidigung, das eigene Schicksal, zu sein — eine nostalgische Sehnsucht nach der absoluten Souveränität — oder aber der Wunsch, die Auswirkungen sowohl eines Konflikts als auch einer Annäherung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten aus eigener Kraft überstehen zu können. (So hat Großbritannien beispielsweise geglaubt, es könne mit seinem Prestige als Atommacht als ehrlicher Makler zwischen Ost und West vermitteln, und General *de Gaulle* hat offen seine Furcht vor dem einen wie dem anderen — Annäherung oder Konflikt — zum Ausdruck gebracht.)

---

[6]) Vgl. Walter *Schütze*, „Die französische Atombewaffnung im Spiegel der parlamentarischen Debatten" in Europa-Archiv 9/1961, S. 207—218.

Für den Wunsch, Herr über das eigene Schicksal zu bleiben, kann man nur Verständnis haben. Aber es war vermutlich niemals leicht, die Nostalgie nach der Souveränität im herkömmlichen Sinn, wie er im Lexikon steht — „unabhängig von anderen und keinen Beschränkungen unterworfen" —, ganz zufriedenzustellen. Dies ist heute besonders schwer. Selbst die Vereinigten Staaten sind ganz erheblich von ihren Verbündeten abhängig, wenngleich nicht so unmittelbar und umfassend, wie diese von ihnen abhängig sind. So delikat Prestigefragen auch immer sein mögen, so wäre doch wohl niemandem gedient, wenn man den für europäische Mächte erreichbaren Grad von Unabhängigkeit überschätzen würde. Wir wollen auch nicht annehmen, daß unsere Freunde nicht fähig wären, die echten Grenzen nationaler Atomrüstung zu erkennen. Großbritanniens bittere Erfahrung mit der „Blue Streak" deutet darauf hin, daß der Versuch, die nukleare Unabhängigkeit zu erreichen, leicht auch zu einem Verlust an Prestige führen kann.

Wenn man allerdings den Status der Atommacht anstrebt, um ihn als Trumpf für die Erlangung einer besonderen Stellung in der NATO zu verwenden, so ist das an sich schon eine Anerkennung der Interdependenz. Die Briten haben offen von der führenden Stellung gesprochen, die ihnen ihr atomares Potential verschaffe, und die Franzosen, die durchaus an die Existenz des angelsächsischen Duumvirats glauben, möchten es zu einem Triumvirat machen, indem sie selbst auch Atommacht werden.

Aber damit würde es ja nicht aufhören. Eine derartige Zielsetzung des Atomwaffenprogramms ist ihrer Natur nach diskriminierend. Es können nicht alle Mitglieder der Allianz eine „höhere Gleichberechtigung" haben. Wer als Verbündeter zweiter Klasse behandelt wird, wird die Erhöhung der anderen übelnehmen, besonders wenn diese dadurch erreicht wird, daß man seinen Bündnispflichten Mittel entzieht und sich von den Vereinigten Staaten helfen läßt — und das ist ja das Wahrscheinliche. Die britische Atomstreitmacht war ein direkter Ansporn für die Franzosen, und jede wirkliche oder eingebildete Diskriminierung zugunsten Großbritanniens hat die Franzosen nur noch mehr in dem Wunsch bestärkt, dem Beispiel zu folgen. Und wenn wir die Franzosen in gleicher Weise für ihre Bemühungen um eine unabhängige nationale Atomstreitmacht belohnen, so ist kaum anzunehmen, daß die Deutschen sich nicht veranlaßt sehen würden, ihrerseits den Franzosen zu folgen. Man sollte den Einfluß innerhalb des Bündnisses lieber nach den Beiträgen bemessen, die zur gemeinsamen Verteidigung geleistet werden. Die nationalen Atomstreitkräfte haben weder das Schwert noch den Schild der NATO wesentlich verstärkt, jedenfalls nicht in dem Maße wie bei Aufwendung der gleichen Summen für konventionelle Waffen.

Die Gefahren für den Weltfrieden

Bis hierhin haben wir den Wert der nationalen Atomrüstung in erster Linie aus der Sicht des präsumtiven x-ten Landes untersucht. Ich habe noch nicht die Implikationen für die Stabilität des Weltfriedens behandelt oder — konkret gesprochen — die Wahrscheinlichkeit kleinerer oder großer Atomkriege. Es ist jetzt leichter, dies zu tun, da wir nun eine etwas klarere Vorstellung von der Art

des atomaren Potentials haben, das andere Länder sich verschaffen können. Wir sollten zunächst unterscheiden zwischen dem Potential, das eine kleinere Macht gegenüber einer Großmacht aufbieten kann, und demjenigen, das kleinere Mächte gegeneinander ins Feld führen können. Besonders letzteres ist häufig nicht genug beachtet worden.

Eine Großmacht wie die Sowjetunion abzuschrecken, ist schwer; das dafür nötige Potential werden sich nur die wenigsten Mächte leisten können. Eine Großmacht gar mit dem ersten Schlag zu entwaffnen und damit einen verheerenden Vergeltungsschlag gegen sich selbst auszuschließen, ist noch viel schwerer, zumal wenn diese Großmacht vorsichtig ist und ganz besonders, wenn sie ein totalitäres Land ist, das seine charakteristischen Vorteile der Geheimhaltung ausnutzen kann. Gegen die totalitäre Sowjetunion gibt es meines Wissens selbst für die Vereinigten Staaten keinen verläßlichen Weg, eine solche „Präklusiv"-Kapazität zu schaffen und laufend zu unterhalten. Bleibt eine dritte Art von Potential: für einen Angriffsschlag, der indessen die Vergeltung nicht ausschließen kann. Gegen eine Großmacht könnte allenfalls diese Art von Potential für eine größere Zahl von Ländern erreichbar sein. Aber sie würde ihrem Besitzer wesentlich weniger nützen als eine Abschreckungsmacht oder gar eine „Präklusiv"-Kapazität.

Gegen kleinere Länder könnte eine zweitrangige Atommacht jedes der drei genannten Potentiale besitzen. Sie könnte (gegen eine stärkere Macht) selbstmörderischen Unfug treiben. Sie könnte zweitens einen Angriff führen, der den Gegenschlag ausschließt. Das wäre auf jeden Fall möglich gegen ein Land, das keine Atommacht ist, es wäre aber auch möglich, wenn sowohl der Angreifer als auch sein Opfer Atommächte sind. Es ist nämlich ein Stärkeverhältnis denkbar, bei dem beide Gegner über diese „Präklusiv"-Kapazität verfügen und derjenige ungeschoren bleibt, der den ersten Schlag führt. Schließlich könnte sich auch zwischen bestimmten kleineren Mächten ein Verhältnis gegenseitiger Abschrekkung herausbilden.

Was bedeutet das für die Frage, ob ein Atomkrieg leichter oder weniger leicht ausbrechen kann? Die Ansicht, daß eine weite Verbreitung der Atomwaffen einen stabilisierenden Effekt habe, geht von der Annahme aus, daß der Regelfall im Stärkeverhältnis zwischen vielen Atommächten die gegenseitige Abschreckung sei. Aber es wäre doch ein Wunder, wenn jedes beliebige Paar von Ländern aus einer Vielzahl von Atommächten genau in diesem Verhältnis zueinander stünde. Diese Länder befinden sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen und in unterschiedlichen strategischen Positionen. Es wäre wirklich erstaunlich, wenn es da nicht erhebliche Asymmetrien und zuweilen sogar symmetrische „Präklusiv"-Kapazitäten gäbe. Ueberdies würde das Stärkeverhältnis einem ständigen Wechsel unterworfen sein, der von Veränderungen in der Militärtechnik der einzelnen Mächte und von wechselnden Koalitionen bestimmt würde.

Wenn man natürlich unterstellt, daß alle präsumtiven x-ten Länder nicht an der Aggression, sondern nur an der Abschreckung interessiert seien, dann könnte man zu der Ansicht gelangen, daß die Abschreckung verstärkt würde, wenn sie ihren Arsenalen die Atomwaffen hinzufügen. Aber so ideal ist die Welt nun

eben nicht, und wenn es viele Atommächte gäbe, wären bestimmt einige darunter, die eine Aggression riskieren würden, zumal wenn sie voraussichtlich keinen Gegenschlag des Opfers zu befürchten brauchten. Während es den verantwortungsbewußten Mächten nicht leichtfallen würde, ein Anwendungsgebiet für ihre Atommacht zu finden, ist damit zu rechnen, daß die Ausbreitung der Atomwaffen auch einige weniger verantwortungsbewußte Neulinge in den „Klub" bringen würde. Und da die größeren Mächte darauf bedacht wären, sich nicht in einen Atomkrieg verwickeln zu lassen, könnte manche kleinere Atommacht zu dem Glauben verführt werden, daß sie ungestraft einen ihrer Genossen überfallen kann. Wenn auf der anderen Seite ein Konflikt so gelagert wäre, daß er sich vermutlich kaum isolieren ließe, so würde er wahrscheinlich nicht so leicht ausbrechen, dafür aber um so gefährlicher sein, falls es doch geschieht.

Die Gefahr, daß ein Krieg durch einen „Fehler" ausgelöst wird, dürfte sich ebenso vergrößern. Die Verwundbarkeit gegenüber einem Angriff und die Gefahr von Fehlentscheidungen sind — wie oben dargelegt — abhängig von der Art und Weise, wie man seine Verteidigung einschließlich des Verfahrens für die Auslösung des Gegenschlags organisiert. Eine weite Verbreitung von Atomstreitkräften würde schwerwiegende Rückwirkungen auf die Lösung dieser beiden Probleme haben. Sie würde erheblich größere Anforderungen an das System der positiven Kontrollen stellen und damit auch das Problem vergrößern, die Kontrollorgane zu schützen.

Die Ausbreitung der Atomwaffen kompliziert die Aufgabe einer verantwortungsbewußten Abschreckungsmacht noch weiter, weil dadurch auch die Unklarheit über den Ursprung eines Angriffs vergrößert wird. Man muß dann nicht nur eindeutig feststellen, ob man wirklich angegriffen wird, sondern auch ermitteln, wer angreift. Oder man könnte sich verpflichtet fühlen, einen Gegenschlag gegen alle mutmaßlichen Uebeltäter zu richten, wobei man auch diejenigen treffen würde, die unschuldig sind. Oder eine noch nicht angegriffene Macht könnte sich zu einem Präventivschlag veranlaßt sehen, um den Konsequenzen einer möglichen Ausweitung des Konflikts vorzubeugen. Die Kriegsgefahr würde dann den letzten Winkel der Welt erreichen. Selbst wenn jede neue Atommacht ein System positiver Kontrollen mit einem hohen Grad von Zuverlässigkeit einführen würde, müßten sich die Fehlerquellen vermehren, einfach weil es dann mehr Instanzen mit Entscheidungsbefugnis gäbe.

Diese Probleme werden offenkundig noch nicht überall verstanden. Würden sie es, so müßte die Versuchung abnehmen, die Kosten für nationale Atomstreitkräfte durch den Verkauf von Waffensystemen an andere Länder zu senken.

Um das Plädoyer gegen nationale Atomstreitkräfte zusammenzufassen: Vom nationalen Standpunkt einer verantwortungsbewußten Macht sind sie kostspielig und von zweifelhaftem militärischem Wert. Ihr politischer Wert wird überschätzt, denn er ist vergänglich, weil das Beispiel — wie die Briten bereits erfahren mußten — zur Nachahmung reizt. Vom Standpunkt des Weltfriedens wäre eine weite Verbreitung der Atomwaffen äußerst bedenklich. Sie würde die Gefahr vergrößern, daß die Atomwaffen — vorsätzlich oder irrtümlich — eingesetzt werden.

(Fortsetzung folgt)

Bisher im Europa-Archiv erschienene Beiträge zu politisch-militärischen Fragen

Balfour, Campbell W.
Die britische Arbeiterbewegung und die atomare Bewaffnung. 3/1961, S. 73—84.

Biörklund, Elis
Die Seekriegführung im Zeitalter globaler Strategie. 2/1961, S. 43—49.

Bloch-Morhange, Jacques
Frankreichs Aufgaben und Möglichkeiten in der Uebergangszeit von der Strategie des Kalten Krieges zur Raketenstrategie. 14/1958, S. 10 915—10 920.

Franklin, George S., Jr.
Atomwaffen und Außenpolitik. 23—24/1955, S. 8405—8407.

Gallois, Pierre M.
Ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens? Eine Entgegnung zu dem Beitrag von Albert Wohlstetter in Folge 9—10/1959. 13/1959, S. 410—430.

Genevey, Pierre
Auf der Suche nach einer Abrüstungspolitik. Ausgetretene Pfade und neue Wege. 23—24/1955, S. 8408—8419.

Jeremenko, Andrej Iwanowitsch
Die strategische und politische Bedeutung von Militärstützpunkten. 2/1961, S. 49—52.

Kissinger, Henry A.
Der Einfluß der modernen Rüstungstechnik auf die nationale und kollektive Strategie und Diplomatie. 20—21/1957, S. 10 233—10 242.

Knorr, Klaus
Probleme der amerikanischen Verteidigungspolitik. 3—4/1958, S. 10 517—10 528.

Mulley, Frederick W.
Eine europäische strategische Abschreckungsmacht. Die Verteidigung Westeuropas unter den Bedingungen des atomaren Gleichgewichts. 6/1960, S. 193—202.

Schütze, Walter
Die französische Atombewaffnung im Spiegel der parlamentarischen Debatten. 9/1961, S. 207—218.

Senger und Etterlin, Frido von
Militärische Probleme einer verdünnten Zone in Europa. 11/1959, S. 323—335.

Talenskij, N.
Der Einfluß der modernen Rüstungstechnik auf die internationale Politik. Raketen-Strategie und Außenpolitik. 10/1958, S. 10 735—10 740.

Wohlstetter, Albert
Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens. 9—10/1959, S. 268—290.

Wolfers, Arnold
Der Einfluß der modernen Rüstungstechnik auf die internationale Politik. Die Grenzen des „Disengagement". 10/1958, S. 10 740—10 744.

Grenzen der nuklearen Abschreckung. 16/1960, S. 489—498.

Paradoxien der inneren und auswärtigen Politik Japans

Von Gottfried-Karl Kindermann

Erster Teil

Die politische Standortbestimmung des japanischen Sozialismus

JAPANS „AMERIKANISCHE VERFASSUNG" UND DAS PROBLEM SEINER MILITÄRISCHEN SELBSTVERTEIDIGUNG

Es ist vielleicht kein Zufall, daß in der internationalen Berichterstattung europäischer Zeitungen und Zeitschriften den Problemen der japanischen Politik nur ein Bruchteil der Beachtung gewidmet wird, die der tatsächlichen weltpolitischen Bedeutung dieser großen Kulturnation und einzigen Industriemacht Asiens angemessen wäre[1]. Im vergangenen Jahr wurde dieser Wall relativen Schweigens jedoch jäh von einer Folge von Nachrichten durchbrochen, die wetterleuchtend die Krisenzonen der japanischen Politik erhellten. Diese Meldungen berichteten von der Ermordung des linkssozialistischen Oppositionsführers *Asanuma,* dem Mordanschlag auf Ministerpräsident *Kishi,* dem Versuch, den amerikanischen Botschafter zu lynchen, und schließlich von der präzedenzlosen „Ausladung" des zum Staatsbesuch in Japan angesagten Präsidenten der Vereinigten Staaten. Im Vordergrund dieser turbulenten Geschehnisse stand die Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsabkommens von 1951, die bei den Parteien, Gewerkschaften und sonstigen Organisationen der japanischen Linken einen Sturm des Protestes auslöste. Eine Paradoxie dieses vulkanischen Protestes liegt für den außenstehenden Beobachter einerseits darin, daß er erfolgte, obwohl der revidierte Wortlaut des Vertrages die japanische Position innerhalb des amerikanisch-japanischen Bündnisverhältnisses ungleich verbesserte. Vor allem wurde der bisher unilateral unkündbare Vertrag nach Ablauf einer Frist von zehn Jahren (also ab 1970) unilateral kündbar[2]. Andererseits wirkte die Haltung der japanischen Linksparteien erstaunlich, weil ihre Forderung nach Neutralität, verbunden mit dem Verzicht auf jegliche Form militärischen Selbstschutzes, dazu führen würde, Japan militärisch schutzlos und außenpolitisch isoliert in das bipolare Spannungsfeld des Ost-West-Gegensatzes zu stellen. Japans geographische Lage zwischen den Territorien des eurasischen Machtblocks der Achse Moskau—Peking auf der einen Seite und dem Süd-Korea, Okinawa und Formosa einbeziehenden pazifischen Sicherheitssystem der Vereinigten Staaten auf der anderen Seite betont die Realität dieses japanischen „Hineingestelltseins" zwischen die Fronten der Weltpolitik. Wie auch aus dem später zitierten Interview des Autors mit dem ermordeten Sozialistenführer *Asanuma* eindeutig hervorgeht, strebt die linkssozialistische Opposition eine Politik der „unbewaffneten Neutralität" an, d. h. eine Politik, die in ihren Konsequenzen weit über die Konzeptionen der indischen Neutralitätspolitik hinausgeht. Der Vorschlag zur unilateralen Abrüstung ist in Indien zwar

---

Dr. Gottfried-Karl *Kindermann,* Politologe am Seminar für wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg i. Br.

vor zwei Jahren von einer Gruppe von Abgeordneten der Praja-Sozialisten gefordert worden, doch wurde ihr Vorschlag bereits innerhalb der eigenen Partei als „unrealistisch" abgelehnt[3].

Im Hinblick auf ihren Ursprung wirkt diese radikal-pazifistische Strömung in der japanischen Politik paradox, insofern als sie sich heute auch gegen die Interessen jener ehemaligen Besatzungsmacht wendet, die Japan vor anderthalb Jahrzehnten dazu zwang, in Artikel IX der am 3. November 1946 promulgierten japanischen Verfassung auf das Recht zur bewaffneten Selbstverteidigung zu verzichten. Auf Befehl der amerikanischen Besatzungsmacht hatte das von Ministerpräsident *Shidehara* Kijuro[*] gebildete zweite Kabinett des besiegten und besetzten Japan ein Komitee zur Ueberarbeitung der japanischen Verfassung ins Leben gerufen. Auf der Tätigkeit dieses Komitees beruhen zwei Vorschläge zur Revision der zuvor bestehenden „Meiji-Verfassung" von 1889. Der erste von Dr. *Matsumoto* Joji verfaßte Entwurf schlug vor, die bisherige Dichotomie von militärischer und politischer Gewalt aufzuheben und das Oberkommando der japanischen Streitkräfte unter die politische Kontrolle des Kabinetts zu stellen. Der zweite Entwurf ließ das Problem der japanischen Verteidigung unerwähnt und somit offen[4].

Dr. *Matsumotos* Entwurf wurde von General *MacArthur* in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der amerikanischen Besatzungsstreitkräfte in Japan als ungenügend empfunden und zurückgewiesen. *MacArthur* erteilte daraufhin der Politischen Abteilung (Government Section) seines Hauptquartiers den Befehl, eine neue Verfassung für Japan im Sinne dreier grundlegender Richtlinien zu entwerfen. Die zweite dieser von *MacArthur* selbst entworfenen Richtlinien (die ihrer Bedeutung wegen in der Originalsprache zitiert wird) lautet:

"War as a sovereign right of the nation is abolished. Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes *and even for preserving its own security. It relies upon the higher ideals which are now stirring the world for its defense and its protection.*

No Japanese Army, Navy, or Air Force will ever be authorized and no rights of belligerency will ever be conferred upon any Japanese force".[5]

Der innerhalb von 13 Tagen fertiggestellte Verfassungsentwurf des amerikanischen Hauptquartiers wurde dem japanischen Kabinett am 13. Februar 1946 vorgelegt. Neun Tage darauf wurde Dr. *Matsumoto* seitens des Hauptquartiers mitgeteilt, daß der amerikanische Entwurf dem neuen japanischen Verfassungsentwurf zugrunde zu legen sei und daß, von kleineren Veränderungen abgesehen, kein Widerspruch zu den Grundkonzeptionen des „MacArthur-Entwurfes" geduldet würde[6]. Die für die Frage der japanischen Wiederbewaffnung bedeutsamen Abschnitte der so zustande gekommenen gegenwärtigen japanischen Verfassung (die zum Zweck des Vergleichs mit *MacArthurs* Richtlinie wieder in englischer Sprache zitiert werden) lauten[7]:

"... We, the Japanese people, desire peace for all time ... and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and faith of the peace-loving peoples of the world".

---

*) Dem japanischen Brauch folgend, werden in diesem Beitrag die Familiennamen hier erwähnter Japaner v o r ihren Vornamen gestellt.

"Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized."

MacArthurs Direktive, die so in leicht gemilderter Form in die japanische Verfassung übernommen wurde, verkörpert sowohl im Hinblick auf ihre Entstehung wie aber vor allem auch im Hinblick auf ihre Wirkungen einen geradezu klassischen Modellfall für eine vieldiskutierte utopisch-emotionale Richtung im außenpolitischen Denken der Vereinigten Staaten. Ihr hervorstechendstes Merkmal ist eine fortschrittsgläubige Hinwendung zur Zukunft, die darauf verzichtet, die außenpolitische Planung unter dem Aspekt allgemeiner geschichtlicher Erfahrungen zu vollziehen. Der kaum fünf Jahre nach Abfassung von *MacArthurs* Direktive ausbrechende Krieg in Korea warf ein bezeichnendes Licht auf die utopische Idee, die Existenz und Sicherheit des japanischen Volkes auf die Dauer lediglich durch Berufung auf die Friedensliebe anderer Völker gewährleisten zu wollen. So klingt ein Ton der Verlegenheit in *MacArthurs* an das japanische Volk gerichteten Neujahrsbotschaft vom 1. Januar 1951. Die in der japanischen Verfassung enthaltene Erklärung des bedingungslosen Gewaltverzichts wird zwar als „das höchste Ideal der modernen Welt" bezeichnet, das im Interesse der Erhaltung der menschlichen Zivilisation früher oder später universal verwirklicht werden müsse. Doch heißt es dann weiter:

„Wenn jedoch internationale Gesetzlosigkeit fortfährt, den Frieden zu bedrohen ... so ist es einleuchtend, daß dieses Ideal dem näherliegenden Gesetz der Selbsterhaltung weichen muß, und daß es im Sinne der Prinzipien der Vereinten Nationen eure Pflicht wird, gemeinsam mit anderen friedliebenden Völkern der Gewalt mit Gewalt zu begegnen[9]."

MacArthurs Botschaft war im August 1950 eine wenig beachtete außenpolitische Grundsatzerklärung der japanischen Regierung *Yoshida* vorausgegangen, die als richtungweisender Ausgangspunkt für die Reaktivierung der japanischen Außenpolitik seit Ende des Zweiten Weltkrieges betrachtet werden kann[10]. Die japanische Grundsatzerklärung verweist erstens auf die Tatsache, daß sich Artikel 1 des am 14. Februar gleichen Jahres geschlossenen sowjetisch-chinesischen Freundschafts- und Bündnisvertrages expressis verbis gegen (das damals allerdings schon seit fünf Jahren militärisch völlig entwaffnete) Japan und mit diesem verbündete Mächte richtet[11]. Sie erwähnt nicht, daß in der gleichen Nummer jenes rotchinesischen Organs, das die amtliche englische Uebersetzung des Vertrages veröffentlichte, auch ein Artikel erschien, der namens der rotchinesischen Regierung die Anklageerhebung des Kriegsverbrechertribunals gegen die Person des japanischen Kaisers *Hirohito* forderte[12]. Zweitens aber heißt es in der japanischen Erklärung, der Ausbruch des Krieges in Korea habe die japanische Regierung mit tiefer Sorge um die Zukunft Japans erfüllt.

„Denn der Krieg ... ist unglückseligerweise in einem Land ausgebrochen, das von unserem eigenen Land nur durch einen schmalen Streifen Wasser getrennt ist. Welches Schicksal unserem Land, das in seiner Verfassung auf das Recht zu militärischer Selbstverteidigung verzichtet hat, im Falle einer räumlichen Erweiterung des Kriegsherdes bevorstehen würde, ist nun keine hypothetische Frage mehr."

Angesichts dieser Situation wird müßiges Beiseitestehen als „Selbstmord der Demokratie“ bezeichnet. Auch die pazifistischste japanische Politik werde die gegen Japan gerichteten Angriffe kommunistischer Mächte nicht zum Schweigen bringen, solange Japan nicht selbst kommunistisch geworden sei. Im kommunistischen Sprachgebrauch sei das Wort „Neutralität“ inhaltslos. Diese Wendung bezieht sich vermutlich auf *Mao Tse-tungs* ein Jahr zuvor verkündete These: „Wir bekämpfen auch die Illusion eines dritten Weges. Nicht nur in China, sondern in der ganzen Welt neigt man ausnahmslos entweder zum Imperialismus oder zum Sozialismus. Die Neutralität ist nur eine Tarnung, und einen dritten Weg gibt es nicht[13].“ Die Erklärung der Regierung *Yoshida* folgerte, daß sich Japan daher bereits, ob es wolle oder nicht, in einem ideologischen Ringen befinde, bei dem Unsicherheit oder Zurückweichen „ebenso verhängnisvoll seien wie bei einer regelrechten Schlacht“. Im Interesse seiner Selbstverteidigung müsse Japan daher alles tun, um die Sache der demokratischen Mächte zu unterstützen.

Der Ausbruch des Korea-Krieges, der die Schlüsselstellung Japans an der Front des Kalten Krieges betonte, sowie die eindeutig prowestliche Haltung der Regierung *Yoshida* unterstützten die von manchen amerikanischen Kreisen bereits früher erhobene Forderung nach Abschluß eines Friedensvertrages mit Japan. Der von Präsident *Truman* mit der Vorbereitung und Durchführung der Friedensvertragsverhandlungen betraute Sonderbotschafter John Foster *Dulles* traf Anfang 1951 in Japan ein. In seiner programmatischen Rede vom 2. Februar 1951 beantwortete *Dulles* die entscheidende Frage, ob die Vereinigten Staaten die systematische japanische Wiederbewaffnung und damit eine diesbezügliche Revision der Japan von den Vereinigten Staaten oktroyierten Verfassung als conditio sine qua non des in Vorbereitung befindlichen Friedensvertrages fordern würden. Hatte doch Washingtons damaliger Außenminister Dean *Acheson* nur zwei Monate zuvor dem Ministerrat der NATO berichtet, es sei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland eindeutig klargemacht worden, daß eine Verbesserung ihrer Stellung in Westeuropa von ihrer Bereitschaft abhängen werde, einen Beitrag zur Verteidigung Westeuropas zu leisten[14]. Im Verlaufe seiner erwähnten Tokioter Rede betonte *Dulles*, daß nur solche Staaten ihre Freiheit auf die Dauer bewahren könnten, die bereit seien, dem potentiellen Aggressor einen Angriff auf ihre Freiheit durch Bereithaltung effektiver Selbstschutzmaßnahmen unprofitabel erscheinen zu lassen. Zwar werde Japans Verteidigung geographisch durch seine insulare Lage besonders erleichtert, doch sei auch die Möglichkeit „interner Aggression“ in Betracht zu ziehen. Japan könne sich — wenn es wolle — an einem System der kollektiven Sicherheit beteiligen. *Dulles* fuhr dann wörtlich fort:

> “That, however, is not a choice which the United States is going to impose upon Japan. It is an invitation. The United States is not interested in slavish conduct. That is the stock-in-trade of the Communist world. ... The choice must be Japan’s own choice[15].”

Zur Ueberbrückung des grotesken Selbstwiderspruches zwischen dem Japan 1946 oktroyierten „permanenten“ Verzicht auf bewaffnete Selbstverteidigung und der 1951 erfolgten amerikanischen Einladung zur Selbstverteidigung sahen sich die Vereinigten Staaten dazu veranlaßt, die Berechtigung ihrer Forderung von 1946 selbst zu entkräften. Dies geschah in Artikel 5, Abschnitt c des am

8. September 1951 in San Francisco unterzeichneten japanischen Friedensvertrages[16]. Es heißt dort:

„Die Alliierten Mächte erkennen ihrerseits an, daß Japan als souveräne Nation das unabdingbare Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung besitzt, auf das in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen Bezug genommen wird, und daß sich Japan freiwillig an kollektiven Sicherheitsmaßnahmen beteiligen kann."

Die völkerrechtlichen und politischen Aspekte des japanischen Friedensvertrages, den Eberhard *Menzel* im Hinblick auf seine Motivationen und insbesondere auch infolge des Fehlens von Kriegsschuldklauseln und Rüstungsbeschränkungen als einen „Bündnis-Frieden" gekennzeichnet hat[17], sind an anderer Stelle ausführlich behandelt worden[18]. Gleichzeitig mit dem Friedensvertrag von San Francisco unterzeichneten Japan und die Vereinigten Staaten einen Sicherheitsvertrag von zeitlich unbefristeter Gültigkeit[19]. In der Präambel des Sicherheitsvertrages wird erklärt, daß die Vereinigten Staaten angesichts der zur Zeit mangelnden Verteidigungskraft Japans zu einer weiteren Aufrechterhaltung der amerikanischen Streitkräfte in Japan bereit seien, von Japan jedoch erwarteten, daß es „in zunehmendem Maße" die Verantwortung für seine Verteidigung selbst übernehmen werde. Doch solle Japan jede Art von Wiederbewaffnung vermeiden, die als offensive Drohung und somit nicht nur als Mittel zur Sicherung des Friedens aufgefaßt werden könnte.

Es ist eine paradoxe und selbst von vielen Japanern vergessene Tatsache, daß eine derartige Formulierung im Jahre 1946 bei der parlamentarischen Debatte über die neue japanische Verfassung von *Nozaka* Sanzo, einem der Führer der Kommunistischen Partei Japans, in Ablehnung der utopischen Vorschläge *MacArthurs* empfohlen wurde. Als versierter in Moskau und Yenan im leninistisch-stalinistischen Marxismus geschulter Kommunist hatte *Nozaka* im Reichstag erklärt, man müsse zwischen gerechten Kriegen der Selbstverteidigung und ungerechten Aggressionskriegen unterscheiden. Japan solle die Möglichkeit zur Führung gerechter Kriege belassen werden, denn — und hier steckt ein berechtigter Seitenhieb auf *MacArthurs* Utopismus — Kriege könnten nicht einfach durch Verfassungsklauseln aus der Welt gezaubert werden[20]. Als aber die Amerikaner, belehrt durch die weltpolitischen Erfahrungen des Kalten Krieges, fünf Jahre später zu derselben Ansicht gelangten, war die „Verteidigung der Friedensverfassung" *MacArthurs* bereits nach der Art eines Bumerangs zu einer der politisch wirksamsten Waffen im Kampf der japanischen Linken gegen ein japanisch-amerikanisches Freundschafts- und Bündnisverhältnis geworden.

Insbesondere nach der durch den Vertrag von San Francisco erreichten Unabhängigkeit mehrten sich die konservativen Stimmen, die eine Revision der „von einigen Ausländern geschriebenen und im Austausch gegen eine Garantie für die persönliche Sicherheit des Kaisers eingehandelten Verfassung" forderten. Einige Artikel derselben seien „eindeutig darauf abgezielt, eine besiegte Nation (auch weiterhin) zu entmachten". Manche Artikel seien noch dazu in der Hast des Verfahrens falsch übersetzt worden. Die Beibehaltung einer solchen Verfassung widerspreche den Interessen und der Würde der japanischen Nation[21]. Bereits 1946 hatte Dr. *Matsumoto* Joji gemahnt, daß „ein von fremdem Boden nach Japan verpflanztes Rechtssystem dort seine Wesenheit ebenso verlieren wird wie die japanischen Rosen, die, in fremde Erde verpflanzt, ihren Duft verlieren".

Eine Verfassung, so hieß es, könne nur in organischem Zusammenhang mit der Geschichte und den nationalen Eigenarten eines Volkes sinnvoll geschaffen werden[22]. 1956 wurde daher von der Regierung ein Ausschuß zur Ueberprüfung der Verfassung gegründet. Die japanischen Sozialisten hatten hingegen trotz ihrer Forderung nach Japans Unabhängigkeit von amerikanischem Einfluß bereits 1954 eine Nationale Liga zum Schutz der in *MacArthurs* Hauptquartier entstandenen Verfassung gegründet und den Ausschuß zur Ueberprüfung der Verfassung boykottiert. Den konservativen Kräften war es andererseits nie ganz gelungen, jene Zweidrittelmehrheit im japanischen Reichstag zu erzielen, die nach Artikel 96 der japanischen Verfassung zu deren Revision erforderlich ist.

Paradox ist jedoch, daß die soliden, oft bis zur Grenze der Zweidrittelmehrheit reichenden Majoritäten der konservativen Kräfte, welche die Sozialisten Wahl um Wahl von der Regierung ausschlossen, weitgehend durch eine Maßnahme der amerikanischen Besatzung bedingt sind, die von den Sozialisten stets gefordert wurde, während manche konservative Kreise dagegen opponierten. Gemeint ist die Zerbrechung des japanischen Agrarfeudalismus. Sie erfolgte im Zuge der von der amerikanischen Besatzung in Bewegung gesetzten Landreform, die Millionen von Pachtbauern und Landarbeitern zu Landeigentümern werden ließ. Die bestehende Agrarstruktur erschien den Amerikanern gleichermaßen als Brutstätte feudal-autoritärer wie auch revolutionär-kommunistischer Bewegungen. Ein von der japanischen Regierung selbst entworfenes Programm der Landreform wurde von der amerikanischen Besatzung als zu wenig durchgreifend abgelehnt. Der Fruchtbarkeit des jeweiligen Bodens entsprechend wurden im Zuge der amerikanischen Landreform in Japan Höchstgrenzen für den Umfang des Landbesitzes aufgestellt, von dem nicht mehr als etwa ein Drittel verpachtet werden durfte. Aller darüber hinausgehende Landbesitz wurde den Grundbesitzern während der Nachkriegsinflation durch die Regierung abgekauft und zu günstigen Bedingungen an Pachtbauern und Landarbeiter weiterverkauft. Die Pachtbeträge und sonstigen Pachtbedingungen wurden gesetzlich geregelt und ebenso wie der Kauf und Verkauf von Land unter die Kontrolle frei gewählter Bauernkomitees gestellt. Die Erweiterung des agrarischen Eigenbesitzes und somit des Eigeninteresses am Boden ergab nicht nur gesteigerte Ernteerträge. Die fünf Millionen Bauernfamilien, die aus der Erweiterung des Grundbesitzertums Nutzen zogen, erwiesen sich als verläßliche Stütze konservativer Mehrheiten und trugen so zu einer Stabilisierung der japanischen Innenpolitik bei[23].

„KLASSENPARTEI“ ODER „VOLKSPARTEI“: DIE SPALTUNG DER JAPANISCHEN SOZIALISTEN

Auf der anderen Seite herrschte im Lager der Sozialisten Uneinigkeit darüber, mit welchen taktischen Methoden und im Zeichen welcher ideologischen Prämissen der Kampf zur Brechung der konservativen Vorherrschaft geführt werden sollte. Die Ursachen und Themen dieses inneren Konfliktes der japanischen Linken werfen ein bezeichnendes Licht auf die programmatische und taktische Standortbestimmung der radikaleren und zahlenmäßig überlegenen Linkssozialisten, die zur treibenden Kraft der turbulenten Demonstrationen gegen die Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages wurden.

Die bewegte Nachkriegsgeschichte der japanischen Sozialisten[24] begann im November 1945 mit dem Zusammenschluß verschiedener sozialistischer Gruppen zur Sozialdemokratischen Partei Japans. Nachdem die amerikanische Besatzungsmacht einen für den 1. Februar 1947 geplanten Generalstreik verhindert hatte, gingen die Sozialisten aus den zwei Monate danach stattfindenden Wahlen als numerisch stärkste Partei hervor. Der fabianisch-sozialistisch eingestellte *Katayama* Tetsu wurde anschließend zum ersten — und bisher einzigen — sozialistischen Ministerpräsidenten Japans. Unter den sozialistischen Mitgliedern seines Koalitionskabinetts befand sich allerdings kein Vertreter der linkssozialistischen Kräfte. Die Opposition derselben gegen *Katayamas* Koalition sowie Zerwürfnisse unter den Rechtssozialisten kosteten die Partei bei den Wahlen von 1949 nicht weniger als zwei Drittel ihrer bisherigen Stimmen. Von 1950 an bewirkte jedoch der Zustrom neuer Mitglieder aus den Gewerkschaften sowie die enge Zusammenarbeit der Partei mit dem im Juli gleichen Jahres gegründeten Generalrat der japanischen Gewerkschaften, SOHYO, eine entscheidende Verlagerung des innerparteilichen Kräfteverhältnisses zugunsten des linken Flügels. Zur Spaltung der Partei kam es im Oktober 1951, als der linke Flügel der Sozialisten den Friedensvertrag von San Francisco ablehnte, während der rechte Flügel seine Ratifizierung befürwortete. Nachdem jedoch die Linkssozialisten ihre Bereitschaft gezeigt hatten, die von den Rechtssozialisten geforderte Trennungslinie zwischen sich und der Kommunistischen Partei Japans zu ziehen, schlossen sich die beiden Parteien im Oktober 1955 wieder zusammen. Als kennzeichnend für die dabei geschlossenen Kompromisse wurde die Tatsache bezeichnet, daß sich die Partei — als Konzession an die Linke — auf japanisch Shakaito, d. h. Sozialistische Partei, nannte, diesen Namen jedoch — als Konzession an die Rechte — im Englischen offiziell mit Social Democratic Party übersetzte[25]. Aber auch diese Koalition zerbrach im September 1959, als sich der rechte Flügel der Partei einem Tadelsantrag gegen seinen Führer *Nishio* Suehiro durch Sezession von der Partei und Bildung einer eigenen Partei entzog.

Das hier angedeutete Zueinander- und wieder Auseinanderstreben der Links- und Rechtssozialisten beweist, daß die wahltaktische Forderung nach Einheit und Geschlossenheit des sozialistischen Lagers nicht stark genug war, um die ideologischen und personalpolitischen Konflikte innerhalb desselben zu überwinden. Im Mittelpunkt der sozialistischen Kontroverse über die außenpolitische Zielsetzung der Linken steht nicht etwa das von beiden Parteien propagierte Prinzip der Neutralität an sich, sondern vielmehr die Frage, welche parteipolitische Haltung diesem Prinzip am ehesten entspreche. So haben die Linkssozialisten die Konsequenz ihrer Neutralitätspolitik mit dem Hinweis unterstrichen, daß ihr außenpolitischer Kurs zwischen der eindeutig proamerikanischen Politik der Liberaldemokraten und der eindeutig prosowjetischen Politik der Kommunistischen Partei Japans liege. Die Rechtssozialisten haben in ihrer Grundsatzerklärung vom 18. Oktober 1959 die Aufrichtigkeit dieser Haltung bestritten. Es heißt dort:

„... unsere Prinzipien sind: uns aus dem Kalten Krieg und dem zwischen Ost und West ausgetragenen Ringen um die Vorherrschaft herauszuhalten und keine militärischen Abkommen mit einer der Seiten dieses Konfliktes zu schließen. Aber wir lehnen auch jene antiamerikanische und prokommunistische Tendenz ab, die sich als Neutralität ausgibt; und wir fordern, daß viele der sogenannten Friedensbewegungen diesbezüglich überprüft werden sollten[26].“

Die außenpolitische Grundsatzerklärung der so beschuldigten linkssozialistischen Gegenseite[27] enthält folgende in diesem Zusammenhang wesentlichen Hauptpunkte:

1. Die Ratifizierung des revidierten japanisch-amerikanischen Sicherheitsabkommens müsse verhindert werden. Der Vertrag sei verfassungswidrig, dränge Japan in eine Frontstellung gegen die Sowjetunion und Rotchina*, setze Japan der Gefahr eines atomaren Krieges aus und werde innenpolitisch die japanische Demokratie durch das Entstehen eines neuen Militarismus gefährden.

2. Im Sinne einer Politik der „positiven Neutralität" solle die japanische Regierung auf dem Verhandlungswege den amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrag auflösen, den Rückzug der amerikanischen Truppen aus Japan sowie die Rückgabe der von den Vereinigten Staaten verwalteten Okinawa- und Bonin-Inseln bewirken.

3. Der mit der nationalchinesischen Regierung geschlossene japanisch-chinesische Friedensvertrag von 1952 (in dem die Regierung *Chiang Kai-shek* im Gegensatz zu den meisten anderen im Zweiten Weltkrieg von Japan besetzten Staaten auf japanische Reparationen verzichtet hatte) solle aufgelöst werden. Japan solle die kommunistische Regierung der Volksrepublik China sowie ihren Anspruch auf Formosa und auf die Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen anerkennen.

4. Japan solle die Schaffung eines nordwestpazifischen Sicherheitssystems befürworten, das die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, Japan, Rotchina und andere Staaten umschließt. Im Rahmen dieses Systems solle sich Japan zu einer Politik positiver Neutralität verpflichten.

5. Als Gegenleistung für eine Kündigung des amerikanisch-japanischen Sicherheitspaktes von seiten Japans soll von der Sowjetunion und Rotchina die Abänderung des gegen Japan gerichteten Artikels 1 im sowjetisch-rotchinesischen Bündnisvertrag von 1950 gefordert werden. Doch wird diese Abänderung nicht als conditio sine qua non für eine Auflösung des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages gefordert.

6. Japan solle mit der Sowjetunion einen Friedensvertrag schließen und zu diesem Zweck neue Verhandlungen über die zwischen der Sowjetunion und Japan noch offenstehenden Territorialfragen anstreben.

7. Korea solle nach Abzug aller ausländischen Streitkräfte durch freie Wahlen wiedervereint und anschließend neutralisiert werden.

8. Die Sozialistische Partei Japans solle die europäischen Sozialisten zu einer eindeutigeren Stellungnahme in der Frage der Abrüstung und der Atomwaffen veranlassen, engere Beziehungen zwischen den beiden internationalen Organisationen der sozialistischen Parteien anstreben und die Kontakte mit neutralen Staaten, insbesondere den afro-asiatischen Staaten, intensivieren.

Der Eindruck einer einseitig prokommunistischen Haltung der Linkssozialisten vertiefte sich im Lager der japanischen Rechtssozialisten, als der Generalsekretär der Linkssozialistischen Partei, *Asanuma* Inejiro, anläßlich eines Besuches japanischer Sozialisten in Peking im März 1959 erklärte, der amerikanische Imperialismus sei der „gemeinsame Feind des japanischen und chinesischen Volkes".

*) Der Verfasser gebraucht die Adjektive „nationalchinesisch" und „rotchinesisch" lediglich im Interesse einer klareren begrifflichen Trennung zwischen den beiden Lagern der nicht de jure, wohl aber de facto geteilten Chinesischen Republik. Der Terminus „Nationalchina" (offiziell: „Republik China" mit der Hauptstadt Taipeh/Formosa) bezeichnet die faktisch unter der Kontrolle der Kuomintang befindlichen chinesischen Gebiete, d. h. die Provinz Formosa sowie die Peskadoren-, Matsu- und Quemoy-Inseln). Der Terminus „Rotchina" (offiziell: „Volksrepublik China") bezeichnet alle übrigen, unter der Kontrolle der Kommunistischen Partei Chinas stehenden Provinzen und Gebiete der Chinesischen Republik.

Zur Frage des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrages erklärten die Rechtssozialisten ihrerseits, auch sie seien für die Auflösung dieses Vertrages, gegen den sie 1951 gestimmt hätten. Im Gegensatz zu den Linkssozialisten seien sie jedoch der Ansicht, man dürfe der japanischen Bevölkerung nicht verschweigen, daß es sich bei den amerikanisch-japanischen Verhandlungen von 1959 nicht um Fortsetzung oder Terminierung des Sicherheitsvertrages handele, sondern um eine Verbesserung der japanischen Stellung innerhalb des bestehenden Vertrages. Wenn aber lediglich die Alternative zwischen der bisherigen ungünstigeren und der neuen für Japan günstigeren Fassung gegeben sei, so müsse man die letztere als das geringere Uebel akzeptieren[28]. Im Gespräch mit dem Autor formulierte diesbezüglich *Yamaguchi* Fusao, ein einflußreiches Mitglied des Außenpolitischen Ausschusses der Linkssozialistischen Partei: „Die Rechtssozialisten betrachten den Sicherheitsvertrag mit den Vereinigten Staaten als ‚notwendiges Uebel'; wir Linkssozialisten betrachten ihn als ‚unnötiges Uebel'." Auch die Rechtssozialisten wünschen diplomatische Beziehungen zum kommunistischen China. Doch weisen sie darauf hin, daß gleichzeitig eine Lösung der Formosa-Frage gefunden werden müsse, die den Wünschen der Bevölkerung dieser Insel gerecht werde.

Im Bereiche der Ideologie bewegte sich die Kontroverse zwischen den beiden Lagern des japanischen Sozialismus um die Frage, ob die Sozialistische Partei, wie die Rechtssozialisten forderten, eine „Volkspartei" (Kokumin Seito) sein solle, die Anhänger einer sozialen Reformpolitik aus allen Schichten der Bevölkerung umfasse, oder aber eine „Klassenpartei" (Kaikyu Seito), die nach Ansicht der Linkssozialisten unter Führung der Arbeiterklasse eine „friedliche soziale Revolution" anstreben solle[29]. Nach Meinung der Linkssozialisten kann die von den Rechtssozialisten geforderte stärkere Einbeziehung des Mittelstandes nur dazu führen, „dem Entscheidungskampf mit dem Kapitalismus auszuweichen und mit den Konservativen politische Kompromisse zu schließen[30]. Die Rechtssozialisten hingegen, die mit Sympathie und Interesse die Abkehr der west- und mitteleuropäischen Sozialisten vom Marxismus beobachteten, hofften, diesen vom Dogmatismus fortführenden Trend auch auf Japan übertragen und als Partei dort zu seinem politischen Träger werden zu können[31].

Eine im November 1959 verfaßte Erklärung des Zentralkomitees der Linkssozialistischen Partei[32], die sich mit den Gründen für die Spaltung des sozialistischen Lagers und mit dem Programm der Partei befaßt, weist durch einen seltsamen Widerspruch auf eines der wesentlichsten Probleme der sozialistischen Parteien Japans hin. Zu Beginn dieser Erklärung und in Erläuterung des Tadelsantrages gegen den rechtssozialistischen Führer *Nishio* Suehiro heißt es, der letztere habe die Partei mit den „Tatsachen verfälschenden Argumenten der Konservativen" angegriffen, als er u. a. behauptete, daß die Sozialistische Partei faktisch vom Generalrat der japanischen Gewerkschaften, SOHYO, beherrscht werde. Doch auf der letzten Seite der gleichen Erklärung heißt es:

„Die Sozialisten neigen dazu, sich beim Aufgebot der Massen zu sehr auf die Gewerkschaften zu verlassen. Das Resultat ist eine schwache Führerschaft seitens der Partei. Die Partei muß (künftig) die Arbeiter durch eigene Organisationen organisieren und sich nicht auf den Einfluß der Gewerkschaftsführer verlassen. Die Partei muß ... eine starke und von den Gewerkschaften unabhängige politische Führung der Massenbewegungen entwickeln."

Angesichts eines solchen Eingeständnisses erhebt sich die Frage nach den Möglichkeiten und der politischen Richtung der von SOHYO ausgeübten Einflußnahme auf die Gestaltung der sozialistischen Politik. Mit 3,6 Millionen Mitgliedern umfaßt SOHYO nicht weniger als die Hälfte der gesamten gewerkschaftlich organisierten Arbeiterschaft Japans[33]. Vermöge der Beiträge seiner Mitglieder trägt SOHYO den größten Teil der sozialistischen Ausgaben insbesondere bei Wahlkämpfen. SOHYO stellt jedoch nur einen kleinen Teil seiner Mitgliedsbeiträge der Sozialistischen Partei als solcher zur Verfügung. Seine Macht beruht u. a. vielmehr auch darauf, daß er finanzielle Wahlunterstützungen direkt an Kandidaten vergibt. Mit 3,6 Millionen Mitgliedern verfügt SOHYO bei der politischen Mobilisierung der Massen über ungleich andere Möglichkeiten als die Sozialistische Partei mit lediglich 50 000 Mitgliedern, die allerdings nur einen verschwindenden Bruchteil der sozialistischen Wählerschaft darstellen[34].

Richtung und Konsequenz von SOHYOs politischer Orientierung lassen sich an Hand folgender Tatsachen ermessen: Der zweite nationale SOHYO-Kongreß vom Jahr 1951 beschloß, nicht nur gegen den Abschluß eines amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages, sondern auch gegen die Unterzeichnung des japanischen Friedensvertrages von San Francisco zu opponieren, der bekanntlich von den kommunistischen Staaten boykottiert wurde. Gleichzeitig zog SOHYO seinen Beschluß, dem Weltbund Freier Gewerkschaften beizutreten, zurück. Der nationale SOHYO-Kongreß des Jahres 1956 strich die bisher festgelegte Ablehnung jeder aktiven Zusammenarbeit mit der Kommunistischen Partei aus seinem Programm[35]. SOHYOs Einfluß stand hinter einer im Januar 1957 verfaßten Erklärung des sozialistischen Nationalkomitees über die ungarische Volkserhebung, deren Inhalt völlig mit der von Moskau gegebenen Interpretation der ungarischen Ereignisse übereinstimmte[36]. Von SOHYO beeinflußte Gruppen veranlaßten im September 1959 auf dem 16. Parteitag der Sozialistischen Partei jenen Tadelsantrag gegen den rechtssozialistischen Führer *Nishio,* der zum Austritt der Rechtssozialisten aus der Partei führte.

Bereits zwei Jahre zuvor hatten *Nishios* Gegner seine Ansicht kritisiert, daß der Unterschied zwischen Demokratie und Kommunismus wesentlich wichtiger sei als der Unterschied zwischen Sozialismus und Kapitalismus[37]. Diese Kritik berührt den Wesenskern des ideologischen Unterschiedes zwischen den beiden Flügeln des japanischen Sozialismus. Bezeichnend für diesen Unterschied ist auch, daß bei den Linkssozialisten *Mao Tse-tung,* bei den Rechtssozialisten jedoch *Nehru* als Vorbild unter den sozialistischen Staatsmännern des Auslandes gilt. Das Ergebnis der Abstimmung über den Tadelsantrag gegen *Nishio,* der mit 344 gegen 237 Stimmen angenommen wurde, weist auf die Grenzen des Einflusses von SOHYO hin. Auch im Lager der Rechtssozialisten spielt der Einfluß von Gewerkschaften eine bedeutende Rolle. Der 1954 in Opposition gegen die Politik des SOHYO gegründete und zur Zeit 800 000 Mitglieder umfassende Japanische Gewerkschaftskongreß (ZENRO) bildet die stärkste innenpolitische Stütze der Rechtssozialisten. Im Gegensatz zu SOHYO wurde ZENRO Mitglied des Weltbundes Freier Gewerkschaften. ZENRO unterstützt den ideologischen Kampf der Rechtssozialisten gegen SOHYO, mit dem er sich in fast ständigem Kampf um die Gewinnung von Gewerkschaftsgruppen befindet[38]. Etwa 2,5 Millionen Arbeiter sind im Rahmen von Gewerkschaften organisiert, die mit keiner der poli-

tischen Parteien direkt verbunden sind. Aus ihren Reihen entstand 1956 der Rat der Neutralen Gewerkschaften mit einer Mitgliedschaft von 600 000, der sich jedoch in wachsendem Maße der politischen Richtung des SOHYO angeschlossen hat.

DIE TRADITION DER GEWALT: SIEG UND OHNMACHT DER MINORITÄT IM KAMPF GEGEN DEN JAPANISCH-AMERIKANISCHEN SICHERHEITSVERTRAG

Ein wesentlicher und für die jeweilige Orientierung der Links- und Rechtssozialisten symptomatischer Gegensatz resultiert aus der Frage nach der Taktik des sozialistischen Ringens um die politische Macht in Japan. Die Rechtssozialisten fordern, daß ausschließlich mit parlamentarisch-demokratischen Mitteln gekämpft werde.

Die Linkssozialisten erklärten hingegen, daß nicht nur mit parlamentarischen Methoden, sondern auch mit den Mitteln des Massenkampfes um die Macht gerungen werden müsse. Professor *Sakisaka,* einer der führenden linkssozialistischen Theoretiker, erläuterte diesbezüglich: „In dem Kampf, in dem die Macht den Händen der herrschenden Klassen entrungen werden muß, gibt es keine Methoden, die nicht auch irgendwelche Arten der Gewaltanwendung in Betracht ziehen[39]." Was die Umsetzung dieser Theorie in die Praxis bedeutet, haben die Ereignisse bewiesen, die der Absage von Präsident *Eisenhowers* Staatsbesuch in Japan im Juni 1960 vorausgegangen waren.

Ueber die Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages war seit September 1958 in 22 amerikanisch-japanischen Konferenzsitzungen verhandelt worden. Anfang Januar 1960 war der endgültige Entwurf fertiggestellt. Der Vertrag wurde am 19. Januar 1960 von Präsident *Eisenhower* und Ministerpräsident *Kishi* in Washington unterzeichnet. Obwohl die japanische Regierung dem Parlament die revidierte Fassung des Vertrages und weitere Unterlagen am 5. Februar des gleichen Jahres vorlegte, erklärten die beiden sozialistischen Parteien, sie würden an der parlamentarischen Debatte über die Revision des Sicherheitsvertrages nicht teilnehmen[40]. Ministerpräsident *Kishi* setzte die Abstimmung über den Vertrag für den 20. Mai an, und nach erfolgter Annahme durch das Unterhaus des japanischen Reichstages sollte der Vertrag dann am 19. Juni, d. h. an dem für *Eisenhowers* Staatsbesuch in Japan vorgesehenen Tag, in Kraft treten. Vor der Abstimmung kam es im Reichstag zu Gewalttätigkeiten. Linkssozialistische Abgeordnete versuchten, den 76jährigen Sprecher des Unterhauses, *Kiyose* Ichiro, mit Brachialgewalt an der Verlängerung der Sitzung zu hindern. *Kiyose* mußte von zu Hilfe gerufenen Polizeieinheiten und Reichstagswachen buchstäblich den Händen der Linkssozialisten entrissen und zu seinem Sitz getragen werden, von wo aus er halb ohnmächtig die Sitzung eröffnen konnte. Daraufhin verließen die von der Polizei noch nicht entfernten Sozialisten sowie 27 liberaldemokratische Abgeordnete den Sitzungssaal, und die verbleibenden 259 liberaldemokratischen Abgeordneten stimmten ohne weitere Diskussion für die Annahme der revidierten Fassung des Sicherheitsvertrages[41] (das Unterhaus hat insgesamt 467 Abgeordnete).

Kishis ad hoc geplantes und durchgeführtes Ueberraschungsmanöver, das unzweifelhaft gegen die Gewohnheiten des japanischen Unterhauses verstieß, wurde

allerdings nur durch den vorhergehenden undemokratischen Versuch der Minorität ermöglicht, die Verlängerung der Sitzungsperiode durch Brachialgewalt zu verhindern. Seine ungewöhnliche Taktik wurde paradoxerweise gerade von denjenigen als „undemokratisch" kritisiert, die sich freiwillig ihres parlamentarischen Rechtes und ihrer moralischen Verpflichtung zur ausführlichen Diskussion dieses ungemein bedeutsamen Vertragsentwurfes begeben hatten. Das Verhalten der einen wie auch der anderen Seite ist von der japanischen Presse als „undemokratisch" kritisiert worden. Doch hatten die Liberaldemokraten sowohl bei der Verlängerung der Sitzungsperiode des Unterhauses wie auch bei der Abstimmung über den Sicherheitsvertrag eine absolute Mehrheit der Abgeordneten des Unterhauses hinter sich. *Kishis* Gegner, die allerdings wußten, daß sie selbst bei Einhaltung der verfassungsmäßigen parlamentarischen Spielregeln nicht gewinnen konnten, suchten nun nach anderen, außerparlamentarischen Mitteln, um ihren Willen durchzusetzen. *Kishis* Ueberraschungsmanöver, das sie selbst ermöglicht und herausgefordert hatte, gab der Opposition nun die Möglichkeit, die Massen im Namen der „Verteidigung der japanischen Demokratie" gegen den Mehrheitsbeschluß des Unterhauses und insbesondere gegen *Kishi* zu mobilisieren.

Mit SOHYO als organisatorischem Mittelpunkt bildete sich nun ein „Volksrat zur Verhinderung der Ratifizierung des Sicherheitsvertrages", der sich aus mehr als 100 Organisationen zusammensetzte. *Kishis* Rücktritt und die Absage des Staatsbesuches von Präsident *Eisenhower* wurden gefordert. Demonstrationen, an denen sich bis zu 100 000 Personen beteiligten, fanden vor der amerikanischen Botschaft, dem Reichstag und *Kishis* Residenz statt, in der die Demonstranten den japanischen Ministerpräsidenten faktisch zwölf Stunden lang gefangenhielten. Eisenhowers Pressechef, James *Hagerty*, der am 10. Juni zur Vorbereitung des Staatsbesuches in Tokio eintraf, wurde am Tokioter Flughafen von 20 000 Demonstranten empfangen, die sich des Autos bemächtigten, in dem *Hagerty* und der amerikanische Botschafter *MacArthur II* zur Botschaft fahren wollten. Die beiden Amerikaner wurden 70 Minuten lang von der die Internationale singenden und mit Stöcken auf den Wagen schlagenden Masse gefangengehalten. Fünf Tage darauf erstürmten 10 000 Mitglieder des trotzkistischen Studentenverbandes ZENGAKUREN den Reichstag, wobei vier Personen getötet und 1000 weitere verletzt wurden. Am folgenden Tag gab *Kishi* die Zurückziehung der an Präsident *Eisenhower* gerichteten Einladung nach Japan bekannt.

Dort, wo die parlamentarischen Methoden der Opposition versagt hatten, hatte ihre „Methode des Massenkampfes" einen beträchtlichen Teilerfolg erringen können[42]. Als die Rechtssozialisten den Linkssozialisten vorwarfen, sie bedienten sich „faschistischer" Methoden[43], meinten sie damit die Paradoxie der Tatsache, daß die unter dem Slogan des Antifaschismus marschierenden Linkssozialisten jene Traditionen der direkten Gewaltanwendung, des Antiamerikanismus und der Bewunderung für militante totalitäre Regime des Auslandes übernommen hatten, die vor dem Krieg kennzeichnend für die Haltung extremer japanischer Rechtsgruppen gewesen waren.

Am 14. Juli 1960, dem Tage, an dem *Kishis* Rücktritt beschlossen und von der Liberaldemokratischen Partei der bisherige Minister für Handel und Industrie, *Ikeda* Hayato, zu seinem Nachfolger bestimmt wurde, verübte ein rechtsradikaler

Japaner einen Mordanschlag gegen *Kishi*, der jedoch nicht gefährlich verletzt wurde. Wenig später wurde der Generalsekretär der Linkssozialistischen Partei, *Asanuma* Inejiro, im Verlaufe einer auch über das Fernsehen übertragenen Wahlrede vor den Augen Zehntausender von Zuschauern von einem rechtsradikalen Studenten erdolcht. Der Attentäter beging Selbstmord.

Mit berechtigter Spannung blickte die japanische wie auch die internationale Oeffentlichkeit den japanischen Unterhauswahlen vom 20. November 1960 entgegen. Zu der zentralen Frage des amerikanisch-japanischen Sicherheitspaktes hatte Ministerpräsident *Ikeda* während des Wahlkampfes gesagt: „Die Neutralität ist ein Hirngespinst. Schon *Lenin* hat es abgelehnt, und Nichtangriffspakte sind wertlose Instrumente, solange sie wie im Fall der Sowjetunion gegenüber unserem Land nicht gehalten werden[44]." Und das Wahlresultat? Paradoxerweise konnten beide großen Parteien einen Zuwachs an Unterhausmandaten und somit einen Sieg verbuchen, während die Kräfte der Mitte — insbesondere die Rechtssozialisten — dezimiert wurden. Mit 296 Mandaten (zuvor 283) gewannen die Liberaldemokraten die größte Mehrheit im Unterhaus, die seit Kriegsende je von einer japanischen Partei errungen wurde. Entscheidend war jedoch, daß diese Zahl der Mandate mit 16 Sitzen unter der zu einer Verfassungsrevision benötigten Zweidrittelmehrheit von 312 (von insgesamt 467) Mandaten blieb. Die Linkssozialisten (Sozialistische Partei) konnten die Zahl ihrer Mandate von 122 auf 145 erhöhen. Dagegen konnten die Rechtssozialisten (Sozialdemokratische Partei) nur 17 ihrer bisherigen 40 Mandate bewahren, während die Zahl der kommunistischen Mandate von eins auf drei anstieg.

Die Wahlergebnisse bewiesen einerseits, daß die Sozialisten ungeachtet ihrer gewaltigen Anstrengungen zur Mobilisierung der Massen auch weiterhin eine politische Minorität geblieben waren. Andererseits unterstrich gerade dieses Wahlresultat die Tatsache, daß es einer entschlossenen und wohlorganisierten Minderheit durch die Methode direkter Gewaltanwendung möglich gewesen war, einer auch weiterhin von der Mehrheit des japanischen Volkes unterstützten Regierung ihren Willen bei einer außenpolitisch so wesentlichen Angelegenheit wie der Absage von *Eisenhowers* Staatsbesuch aufzuzwingen. Die Regierung war dadurch gedemütigt und zu einer Handlungsweise gezwungen worden, die der zu Recht gerühmten japanischen Tradition der Höflichkeit in eklatantester Weise widersprach. Nachdem die direkte Gewaltanwendung einmal mit so nachhaltigem Erfolg erprobt wurde, kann man damit rechnen, daß sie immer dann wiederholt wird, wenn der Wille der Minderheit im Parlament durch die Mehrheit der Andersdenkenden begrenzt und gleichzeitig durch die Erinnerung an die Alternative der „direkten Aktion" in Versuchung geführt wird. Die Wiederholung solcher Gewaltakte der Linken würden dann möglicherweise zu einem gefährlichen Wiedererstarken der extremen Rechtsströmungen führen, die zwar zur Zeit über keine Organisationen verfügen, die sich aber an Stärke oder Finanzkraft mit SOHYO messen können. Die Mordanschläge, die Rechtsextremisten auf *Asanuma* und *Kishi* verübten, lassen zwar auf den Fanatismus der extremen Rechten schließen, täuschen jedoch nicht über deren derzeitige organisatorische und propagandistische Schwäche hinweg.

Soziologisch beachtenswert ist auch die Tatsache, daß den Sozialisten eine derartig wirksame Mobilisierung der Massen zu einem Zeitpunkt gelang, in dem der Lebensstandard der japanischen Bevölkerung präzedenzlos gestiegen war und Japan 1960 die höchste wirtschaftliche Wachstumsrate der Welt (16 Prozent im Vergleich mit 5,7 Prozent der Bundesrepublik und fünf Prozent der USA) erreicht hatte. Gemessen an den Maßstäben der japanischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte war der Anteil der Massen der Bevölkerung an dieser — im Vergleich zu den besten Vorkriegsjahren — vierzigprozentigen Erhöhung des Lebensstandards noch nie so groß, und die Autorität und Macht der Regierung noch nie so begrenzt gewesen wie in dem Jahrzehnt seit Ausbruch des koreanischen Krieges[45]. Die „direkte Aktion" der von SOHYO und der Sozialistischen Partei mobilisierten Massen kann somit nicht als Symptom wirtschaftlicher Not oder politischer Unterdrückung, sondern vielmehr als Ausdruck des frustrierten Machtwillens einer seit 1945 permanenten Minderheit gewertet werden. Wie Robert *Scalapino* hervorhob, trägt das gegenwärtige innenpolitische Ringen zwischen japanischem Konservatismus und japanischem Sozialismus die Züge einer Auseinandersetzung zwischen einer empirischen und flexiblen Auffassung der Politik auf seiten der Konservativen und einer orthodox-dogmatischen „apolitischen" auf seiten der Sozialisten, von denen *Scalapino* sagt, sie seien auf Grund ihres Mangels an Flexibilität viel „konservativer" als die „Konservativen"[46]. Paradoxerweise läßt sich somit im Falle Japans eine Mäßigung der Ansichten und Methoden der Opposition am ehesten noch von ihrer Machterlangung erwarten, die sie mit den harten und nur wenig Spielraum gewährenden Tatsachen der potentiell stets prekären Stellung Japans in der Weltpolitik konfrontiert. Doch lassen der Radikalismus und die Orthodoxie des japanischen Marxismus auch die Möglichkeit offen, daß sich diese Mäßigung nur im Bereiche außenpolitischen Handelns bemerkbar machen, innenpolitisch aber der Weg in Richtung auf einen japanischen Nationalkommunismus eingeschlagen würde.

ANHANG

Interview mit Asanuma Inejiro, Generalsekretär der (Links-) Sozialistischen Partei Japans, in Tokio am 21. Dezember 1959

Frage: Die Sozialistische Partei Japans fordert einerseits die außenpolitische Neutralität Japans und andererseits die Aufrechterhaltung von Artikel IX in der japanischen Verfassung, der Japan das Recht zu militärischer Selbstverteidigung abspricht. Kann man somit sagen, daß Ihre Partei eine Politik der „unbewaffneten Neutralität" befürwortet?

Antwort: Man kann es so sagen. Unsere Politik muß sich mit Artikel IX der Verfassung im Einklang befinden, der die Aufrechterhaltung jeder Art von Kriegspotential verbietet. Nach der Wiederherstellung der japanischen Souveränität (1951) hätte Japan zu allen Staaten normale Beziehungen aufrechterhalten können. (Ministerpräsident) Yoshida aber zog es vor, Japan durch einen Sicherheitspakt einseitig an die Vereinigten Staaten anzuschließen. Die von Yoshida bewirkte Aufstellung von japanischen Streitkräften hat die japanische Verfassung verletzt. Auf Grund des amerikanisch-japanischen Sicherheitsabkommens mußte Japan den Vereinigten Staaten 260 Stützpunkte einräumen. Das hierzu benötigte Land mußte den Bauern weggenommen werden, und zwar mit der Unterstützung der japanischen Polizei. Auch aus solchen Gründen wünschen wir den Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Japan.

Frage: Würde nicht in Japan ein zur Aggression einladendes Machtvakuum entstehen, wenn Japan weder durch ein Bündnis mit einer auswärtigen Macht noch aber auch durch eigene Streitkräfte geschützt wird?

Antwort: Wir denken nicht in Begriffen wie „Machtvakuum" usw. Wir glauben, daß der Friede in diesem Teil der Welt am besten durch einen Sicherheitsvertrag zwischen der Sowjetunion, China und den Vereinigten Staaten gewährleistet werden könnte. Die Vereinigten Staaten sollten dann ihre Streitkräfte aus Japan zurückziehen, und die Sowjetunion und China sollten den gegen Japan gerichteten Artikel in ihrem Bündnisvertrag (von 1950) abändern.

Frage: Das neutrale Aegypten wurde im Verlauf der Suez-Krise von zwei Mächten angegriffen, die 1950 ein Abkommen zum Schutze Aegyptens gegen Aggression unterzeichnet hatten. Die Neutralität Indiens hat den gegenwärtigen indisch-chinesischen Grenzkonflikt nicht verhindern können. Der Krieg in Korea brach zu einem Zeitpunkt aus, in dem die Republik (Süd-)Korea weder durch ein Bündnis mit einer auswärtigen Macht noch durch substantielle eigene Streitkräfte geschützt war . . .?

Antwort: Gewiß, aber die „Politik der Stärke" verliert immer mehr an Popularität. Gerade der Fall Suez beweist es. Die internationale öffentliche Meinung wird sich immer stärker gegen solche Vorkommnisse wenden. Der Kalte Krieg geht zwar weiter, doch beweisen die Abrüstungsverhandlungen und die Gespräche zwischen Chruschtschow und Eisenhower eine progressive Tendenz der internationalen Politik, die dem Frieden zustrebt.

Frage: Was aber würde geschehen, wenn nach erfolgter Neutralisierung und Abrüstung Japans z. B. koreanische Streitkräfte einige japanische Inseln besetzen und japanische Fischereiflotten aufbringen würden?

Antwort: Die internationale öffentliche Meinung würde ein solches Vorgehen mißbilligen. Zwar liefert die Politik Syngman Rhees den japanischen Militaristen gute Entschuldigungen für ihre Forderung nach Wiederbewaffnung, doch muß Japan den Weg zur Abrüstung beschreiten. Wir haben kein Geld für Rüstungen. Zudem würde ein dritter Weltkrieg eine Weltkatastrophe bedeuten. Eine japanische Wiederbewaffnung würde zum Wiederaufleben des japanischen Faschismus führen.

Frage: Wäre nicht eine japanische Streitmacht unter der Kontrolle einer parlamentarischen Regierung denkbar?

Antwort: In Japan würde jede Art von Wiederbewaffnung zu einem Wiederaufleben des autoritären Staatssystems führen.

Frage: Klammert man die durch Artikel IX der japanischen Verfassung geschaffene verfassungsrechtliche Problematik aus, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß die jetzige japanische Verfassung primär von der amerikanischen Besatzung geschrieben wurde. Wie steht die Sozialistische Partei Japans zu einer Revision der anderen (nicht die Frage der Verteidigung betreffenden) Artikel der japanischen Verfassung?

Antwort: An der gegenwärtigen Verfassung bleibt manches zu wünschen übrig, aber ihr Entwurf wurde immerhin im Rahmen eines parlamentarischen Verfahrens angenommen. Ihr wichtigster Aspekt ist, daß sich die Souveränität in den Händen des japanischen Volkes befindet. Jedes Gespräch über eine Revision der Verfassung bringt die Gefahr mit sich, daß die Frage der Wiederbewaffnung aufgerollt wird.

Frage: Welches sind die wesentlichsten Unterschiede zwischen der Sozialistischen Partei Japans und der Kommunistischen Partei Japans?

Antwort: Als Sektion der internationalen kommunistischen Bewegung folgt die Kommunistische Partei Japans stets den Weisungen der Sowjetunion. Die Kommunistische Partei ist antiamerikanischer als wir es sind. Die Kommunistische Partei ist immer für

die Sowjetunion, die Sozialistische Partei ist immer für Japan. Nur die Sozialistische Partei kann eine wirkliche japanische Friedenspolitik verwirklichen.

Frage: Welche Haltung nimmt die Sozialistische Partei in der Frage der Süd-Kurilen und Süd-Sachalins ein? (Beide vormals japanischen Gebiete wurden 1945 von der Sowjetunion besetzt und befinden sich seither unter sowjetischer Verwaltung.)

Antwort: Die Sozialistische Partei wünscht die Rückgabe aller Kurilen-Inseln (nicht nur der Süd-Kurilen). Dafür glauben wir aber, daß Japan in der Frage von Süd-Sachalin eine elastische Haltung einnehmen könnte.

Frage: Welches sind die wesentlichsten Unterschiede zwischen den Rechts- und Linkssozialisten?

Antwort: Die Tätigkeit der Sozialistischen Partei beruht auf der Erkenntnis, daß alle Massen des Vokes unter dem Kapitalismus leiden und von ihm nur durch eine friedliche von der Arbeiterschaft geführte Revolution befreit werden können. Nishio (Führer der Rechtssozialisten) hat sich von dieser Erkenntnis abgewendet. Seine Partei steht vor der Gefahr, zu einer dritten konservativen Partei zu entarten. Nishios Kompromisse mit dem Mittelstand werden zur Folge haben, daß er die Unterstützung der Arbeiterschaft verlieren wird.

Frage: Betrachtet sich die Sozialistische Partei als eine marxistische Partei?

Antwort: Unsere Partei ist marxistisch, jedoch nicht kommunistisch. Wir sind demokratische Marxisten.

Frage: Wie verhält sich die Sozialistische Partei zu der von der amerikanischen Besatzungsmacht durchgeführten Landreform?

Antwort: Die Landreform an sich ist positiv zu bewerten. Ihre Prinzipien werden von der Sozialistischen Partei unterstützt. Die Landreform hat in den Dörfern zu einer grundlegenden Demokratisierung geführt. Gegenwärtig sind die vormaligen Großgrundbesitzer jedoch wieder höchst aktiv bei ihrem Bestreben, ihre alte Stellung und ihren Besitz wiederzuerlangen.

Frage: Wenn sich die Sozialistische Partei als marxistische Partei betrachtet und die Forderung erhebt, der Staat solle von der Arbeiterklasse geführt werden, so ergibt sich die Frage, wie eine an die Macht gelangte Sozialistische Partei handeln würde, wenn sie in allgemeinen Wahlen von einer nichtmarxistischen Partei geschlagen würde?

Antwort: Die Sozialisten würden in einem solchen Falle die Macht wieder an die Konservativen abtreten, doch wären sie sicher in der Lage, die Massen zur Unterstützung ihres Standpunktes zu mobilisieren.

Frage: Unterstützen Sie die Anwendung physischer Gewalt innerhalb des Reichstages oder vor dem Reichstagsgebäude?

Antwort: Wir Sozialisten vertreten das Recht zu Demonstrationen. Solange die Regierung gesetzlich handelt, sind wir gegen die Anwendung von Gewalt. Wir treten für die parlamentarische Regierungsform und somit auch für die Möglichkeit gründlicher Diskussionen ein.

ANMERKUNGEN

[1]) Eine besonders erwähnenswerte Ausnahme im deutschen Sprachbereich bildet hier die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die in der Völkerpsychologin Dr. Lily *Abegg* über eine Fernostkorrespondentin mit bedeutendem Wissen über Strukturen und Geschichte der japanischen und chinesischen Kultur verfügt.

[2]) Wortlaut des Vertrages von 1951 in EA 23/1951, S. 4552—4553; Wortlaut des 1960 revidierten Vertrages in EA 18—19/1960, S. D 253—D 255.

[3]) Das Gespräch des Autors mit *Ashoka* Mehta, einem Vorstandsmitglied der Praja-Sozialisten.

[4]) *Sato*, Tatsuo, „The Origin and Development of the Draft Constitution of Japan“ (Hrsg. Japanische Gesellschaft für Auswärtige Politik). Tokio 1957, S. 2—8.

[5]) „The Political Reorientation of Japan, September 1945 to September 1948“, (Amtlicher Bericht der Politischen Sektion im Hauptquartier [GHQ] des Oberbefehlshabers der Alliierten Streitkräfte in Japan [SCAP]). Washington 1949, Bd. I, S. 102.

[6]) *Sato*, a. a. O., S. 12—13.

[7]) Voller Wortlaut des „MacArthur-Entwurfes“ und der gegenwärtigen japanischen Verfassung ebenda, S. 31—55.

[8]) Professor *Takayanagi*, Kenzo, der Vorsitzende des Regierungsausschusses zum Studium der japanischen Verfassung, vertritt in einem ungemein interessanten Artikel über Artikel IX der japanischen Verfassung die Meinung, der Gedanke zu diesem Artikel sei *MacArthur* von dem inzwischen verstorbenen japanischen Ministerpräsidenten, *Shidehara*, unterbreitet worden. Vgl. *Takayanagi*, Kenzo, „Tug-of-War over Article IX of the Constitution“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXVI, Nr. 1, August 1959, S. 140—145.

[9]) Wortlaut der Botschaft in „The Japan Year Book 1949—52“ (Hrsg. Japanische Gesellschaft f. Auswärtige Politik). Tokio 1952, Appendix S. 56.

[10]) Wortlaut der japanischen Regierungserklärung ebenda, S. 437—442.

[11]) „Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance Between the People's Republic of China and the Union of Soviet Socialist Republics“, in *People's China*, 1. März 1950, S. 25—27. Deutsche Uebersetzung des Vertrages in „Die Verträge der Volksrepublik China mit anderen Staaten“ (Hrsg. Institut f. Asienkunde in Hamburg). Frankfurt 1957, S. 57—58.

[12]) *Wen*, Chao, „China's Case against Hirohito“, in *People's China*, 1. März 1950, S. 11—12.

[13]) *Mao Tse-tung* „Ueber die Diktatur der Volksdemokratie“, deutsch in: *Brandt-Schwartz-Fairbank*, „Der Kommunismus in China — Eine Dokumentar-Geschichte“. München 1955, S. 344.

[14]) US Department of State, „The United States and Germany 1945—1955“. Washington 1955, S. 31—32.

[15]) Wortlaut der Rede in „The Japan Year Book 1949—52“, a. a. O., S. 443—448.

[16]) Wortlaut des Friedensvertrages in EA 21/1952, S. 5267—5275.

[17]) Eberhard *Menzel* „Der Friedensvertrag mit Japan“, in EA 21/1952, S. 5261—5266 und EA 24/1952, S. 5355—5368.

[18]) Gottfried-Karl *Kindermann* „Zur japanischen Wiederbewaffnung“, in „Die Internationale Politik 1955 — Eine Einführung in das Geschehen der Gegenwart“ (Hrsg. A. *Bergsträsser* und W. *Cornides*), München 1958, S. 523—526.

[19]) Wortlaut des Sicherheitsvertrages in EA 23/1951, S. 4552—4553.

[20]) House of Representatives, 90th Session of Diet, Minutes of June 29, 1946, in *Official Gazette (English ed.)*, Tokyo, S. 14, zitiert in: H. S. *Quigley* and J. E. *Turner*, „The New Japan“. Minneapolis 1956, S. 137—138.

[21]) *Miyasawa*, Tosiyosi, „Japan's Constitutional Problems and Her Political Chart“. Tokio 1956, S. 2—3 u. 6—8. Vgl. vom gleichen Autor „The Constitution in Trouble“, in *Japan Quarterly*, Bd. VI, No. 3 (Juli—Sept. 1959), S. 291—296.

[22]) *Sato*, a. a. O., S. 12, Anm. 7.

[23]) R. P. *Dore* „Landreform in Japan“. London 1959. Vom gleichen Autor: „The Japanese Landreform in Retrospect“, in *Far Eastern Survey*, Bd. XXVII, Nr. 12, Dezember 1958, S. 183—188. Vgl. auch *Ike*, Nobutaka, „Japanese Politics“. London 1958, S. 136 bis 138. Wortlaut der 1946 und 1947 promulgierten Durchführungsbestimmungen zum Landreformgesetz in „The Japan Year Book 1946—48“. Tokio 1958, Appendix S. 212—220.

[24]) Social Democratic Party of Japan, „Short History“ (mimeographiert*). Tokio 1959. *Akisada*, Tsuruzo, „Wither Social Democratic Party“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXVI, No 2, Dez. 1959, S. 228—245.

[25]) David C. *Sissons* „Recent Developments in Japan's Socialist Movement (I)“, in *Far Eastern Survey*, Bd. XXIX, Nr. 3, März 1960, S. 40, Anm. 2.

[26]) Socialist Reconstruction League (d. i. die Vorläuferorganisation der rechtssozialistischen Sozialdemokratischen Partei), „Our Point of View on the New Party Based on Democratic Socialism“ (mimeographiert). Tokio 1959, S. 2.

[27]) Socialist Party of Japan, „Foreign Policy“ (Außenpolitische Grundsatzerklärung). Tokio 1959 (mimeographiert).

[28]) Socialist Reconstruction League (vgl. Anm. 24.), „An Appeal to All Comrades in the Country“ (mimeographiert). Tokio 1959, S. 4.

*) Die im Verlaufe der Anmerkungen zitierten „mimeographierten“ Schriften wurden entweder von dem Sekretariat der Linkssozialistischen Partei oder dem der Rechtssozialistischen Partei herausgegeben und dem Autor freundlicherweise von Vertretern beider Parteien in Tokio überreicht.

[29]) *Seki*, Yoshihiko, „News Trends in Japanese Socialism", in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 2, April—Juni 1960, S. 145, insbes. auch Anm. 1. Professor *Seki*, einer der Gründer der rechtssozialistischen Partei, gilt als einer der bedeutendsten japanischen Kenner des europäischen Sozialismus.

[30]) Central Executive Committee of the Socialist Party of Japan, „The Socialist Convention and Our Attitude" (mimeographiert). Tokio 1959, S. 4.

[31]) „Declaration of the Delegates of (the) Socialist Reconstruction League" (vgl. Anm. 24) (mimeographiert). Tokio 1959, S. 2—3. Es heißt hier u. a.: „Today, socialist parties in various countries of the world, whether in Europe or in Asia, have discarded the Marxist class party doctrine and are confronting the conservative reactionary forces and the Communist forces. ... We firmly believe in the historical necessity that the worldwide trend of the socialist movement should prevail in this country, in due course of time, and we now secede from the Japan Social Democratic Party ..." (d. h. von den Linkssozialisten).

[32]) Central Executive Committee of the Socialist Party of Japan, a. a. O., S. 2 u. 6.

[33]) Vgl. *Nakayama*, Ichiro, „Japan's Labor Problems". Tokio 1956. *Ayusawa*, Iwao, „Postwar Development in Organized Labor" (Hrsg. Japanische Gesellschaft f. Auswärtige Politik). Tokio 1953. Vom gleichen Autor: „Organized Labor in Present-Day Japan", in *Contemporary Japan*, Bd. XXVI Nr. 2, Dezember 1959, S. 267—282.

[34]) „Unions and Parties", in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 3, Juli—Sept. 1960, S. 261 bis 264 (Redaktioneller Artikel).

[35]) „Einige Merkmale der führenden Gewerkschaften in Japan", in *Neues aus Japan* (Hrsg. Japanische Botschaft in Bad Godesberg), Nr. 78, 1. Nov. 1960, S. 5.

[36]) *Japan Times* (Tokio), 19. u. 20. Januar 1957 sowie 28. u. 29. Januar 1956.

[37]) *Asahi* (Abendausgabe), Tokio, 13. September 1957, zitiert in *Sissons*, a. a. O., S. 40, Anm. 4.

[38]) „Einige Merkmale der führenden Gewerkschaften Japans", a. a. O., S. 6—8, u. *Ayusawa*, „Organized Labor in Present-Day Japan", a. a. O., S. 275—280.

[39]) Zitiert von *Sissons*, a. a. O., S. 42, aus Professor *Sakisakas* Artikel über Grundsätze und Organisation der Sozialistischen Partei in der sozialistischen Zeitschrift *Shakaishugi*, Nr. 88, Dezember 1958.

[40]) „The New Security Treaty", in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 2, April—Juni 1960, S. 132. Vgl. auch: „From Kishi to Ikeda", in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 4, Oktober—Dezember 1960, S. 389—394. Die linkssozialistischen Bedenken gegen den Sicherheitspakt wurden sehr klar in einem offenen Brief des Parteivorsitzenden *Suzuki*, Mosaburo, an den amerikanischen Außenminister, Christian *Herter*, formuliert. „Sonderbulletin der Sozialistischen Partei Japans vom 9. Dezember 1959" (mimeographiert).

[41]) „From Kishi to Ikeda", a. a. O., vgl. auch *Time (Atlantic Edition)*, 30. Mai 1960, S. 24. Die Herbeirufung der Polizei erfolgte unter Anwendung der Paragraphen 114—116 des japanischen Reichstagsgesetzes vom 28. April 1947, das den Sprecher des Unterhauses zu einer solchen Maßnahme befugt. Wortlaut des Reichstagsgesetzes in „The Japan Year Book 1946—48", Appendix: Laws and Ordinances, S. 43.

[42]) Darstellungen dieser Ereignisse finden sich in „From Kishi to Ikeda", a. a. O., sowie in „What happened in Japan — A Symposium", in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 4, Oktober—Dezember 1960, S. 402—427 und in *Time (Atlantic Edition)* 20. u. 27. Juni 1960.

[43]) Der Terminus „faschistisch" wird verwendet in: Socialist Reconstruction League, „An Appeal to all Comrades in the Country", a. a. O., S. 2.

[44]) Zitiert vom Japan-Korrespondenten der *Neuen Zürcher Zeitung* v. 2. November 1960.

[45]) „Die japanische Wirtschaft 15 Jahre nach Kriegsende", in *Neues aus Japan*, Nr. 80, Januar 1961, S. 2—4. Vgl. auch: „Erhebliche Verbesserungen des Lebensstandards", in *Neues aus Japan*, Nr. 79, Dezember 1960, S. 2—4, und Ministry of Foreign Affairs of Japan, „Statistical Survey of Economy of Japan 1959". Tokio 1960.

[46]) Robert A. *Scalapino* „Japanese Socialism in Crisis", in *Foreign Affairs*, Bd. 38, Nr. 2, Januar 1960, S. 327. Die emotionsgeladene Einseitigkeit, mit der auch prominentere Intellektuelle die Ereignisse im Zusammenhang mit der Ratifizierung des revidierten Sicherheitsvertrages beurteilen, geht aus dem von R. A. *Scalapino* eingeleiteten Symposium „Japanese Intellectuals Discuss American-Japanese Relations", hervor, das im *Far Eastern Survey*, Bd. XXIX, Nr. 10, Oktober 1960, S. 145—160, erschienen ist.

Von Bandung bis Kairo

Das Zustandekommen der afro-asiatischen Zusammenarbeit

Von R. J. Guiton

VORBEMERKUNG

Der „Solidaritätskongreß der afro-asiatischen Völker", der vom 26. Dezember 1957 bis zum 1. Januar 1958 in Kairo stattfand, war in vieler Hinsicht symptomatisch für die Lage in der arabischen und darüber hinaus in der asiatisch-afrikanischen Welt nach der weltpolitischen Zäsur der Herbstkrisen von 1956[1]. Bis zum Scheitern der französisch-britischen Intervention in Aegypten hatte sich die Ablösung der europäischen Kolonialherrschaft in Asien und Afrika weitgehend unabhängig von dem Geschehen des Ost-West-Konflikts vollzogen. Das Scheitern der französisch-britischen Intervention in Aegypten unter der Drohung sowjetischer Raketenangriffe, die Weigerung Washingtons, mit den maßgebenden Kräften des arabischen Nationalismus auf der Basis ihrer Neutralität zwischen Ost und West zusammenzuarbeiten, und das geschickte Werben der sowjetischen Diplomatie gaben sowohl der in Bandung eingeleiteten afro-asiatischen Zusammenarbeit als auch dem Ost-West-Konflikt ein neues Gesicht. Während einerseits das Zerbröckeln der europäischen Kolonialherrschaft bis zum Suez-Konflikt vor allem eine Auseinandersetzung der sich emanzipierenden Gebiete mit ihren alten Metropolen in Europa war, stand sie nunmehr zunehmend unter der Spannung zwischen Moskau und Washington. Während andererseits der Ost-West-Konflikt trotz aller Gegenwehr der Neutralen immer weiter in bisher noch unberührte Bereiche vordrang, wurde er aus einem vorwiegend mit ideologischen und militärischen Mitteln geführten Kampf immer mehr zu einem politischen Tauziehen um die Entwicklungsländer in Asien, Afrika und Lateinamerika. An der Gründung des Afro-Asiatischen Solidaritätsrates auf der Konferenz von Kairo lassen sich diese Wechselwirkungen besonders deutlich verfolgen. Dazu ist es allerdings notwendig, die Entwicklung der afro-asiatischen Solidaritätsbewegung zwischen Bandung und Kairo näher zu betrachten und sich dabei nicht nur auf die offiziellen Erklärungen der Beteiligten zu stützen, sondern auch Veränderungen der weltpolitischen Gesamtlage im Auge zu behalten, die den Hintergrund der Deklarationen der Politiker bilden.

Der Präsident der Republik Senegal, Léopold Sédar *Senghor*, hat bei zahlreichen Anlässen erklärt, daß die Bandung-Konferenz ein weltgeschichtlicher Wendepunkt und sogar ein „Donnerschlag" gewesen sei[2]. Senegals Ministerpräsident, Mamadou *Dia*, sah in Bandung den Auftakt zum organisierten Aufstand der „proletarischen Völker" überhaupt, zur „révolution postmarxienne" der

Prof. R. J. *Guiton* ist nach seiner Lehrtätigkeit (politische Wissenschaften) an der Technischen Hochschule in Stuttgart als freier Publizist in Köln tätig. Seine Afrika-Kenntnisse beruhen auf zahlreichen Reisen nach Nordafrika. Er gehört zu den ständigen Mitarbeitern der Zeitschrift *Neues Afrika*, München, und der tunesischen Wochenzeitung *Afrique-Action*.

zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts[3]. Tunesiens Staatspräsident, Habib *Bourguiba*, beschwor noch vor kurzem die Erinnerung an das gemeinsame Erlebnis des Kampfes gegen die Kolonialherrschaft: „Wir sind durch den Kampf gegen den Kolonialismus miteinander verbunden. Wir haben uns mit Vietnam, Indien, Burma, mit Ländern, die von uns weit entfernt sind, solidarisch gefühlt und ihre Siege gefeiert, weil sie ebenso wie wir selbst gegen den Kolonialismus kämpften[4].“ Aehnliche Aeußerungen afrikanischer Staatsmänner ließen sich in beliebiger Zahl anführen.

Das Treffen von Bandung brachte für Afrika zunächst noch keine konkreten Ergebnisse. An der Konferenz[5] beteiligten sich aus Afrika Aegypten, der Sudan, Aethiopien, die Goldküste, Liberia und Libyen. Aus Marokko, Algerien und Tunesien kamen Beobachter, die um Sympathie warben. Der Vorschlag des indonesischen Außenminister, *Subandrio*, einen afro-asiatischen Maghreb-Ausschuß zu bilden, ging allerdings in der Diskussion unter. Ministerpräsident *Nehru* erhob Einspruch gegen die Anregung, den vier Monate zuvor ausgebrochenen algerischen Unabhängigkeitskampf zu unterstützen. Zuwendungen an die Algerische Befreiungsfront hätten nach seiner Ansicht eine Einmischung dargestellt, die sich nicht mit den Grundsätzen der Konferenz hätte vereinbaren lassen. Die über Togo, Kenya und die Südafrikanische Union angenommenen Resolutionen waren bloße Deklarationen.

Die Bedeutung Bandungs hat sich in afrikanischer Sicht aus der Ueberzeugung ergeben, daß auf dieser Konferenz nach den Worten des schwarzen Schriftstellers Richard *Wright*[6] „die Regierungen als die rechtmäßigen und solidarischen Vertreter der Verachteten, Unterdrückten und Entrechteten der ganzen Erde“ zusammengekommen seien, um den gemeinsamen Willen zur Unabhängigkeit und Gleichberechtigung zu demonstrieren. Bevor diese Ueberzeugung sich in ganz Afrika verbreitete, waren aber noch, insbesondere bei den südlich der Sahara beheimateten Völkern, viele Fortschritte auf dem Weg zur politischen und geistigen Emanzipation nötig[7].

DIE ARABISCH-ASIATISCHE BEGEGNUNG

Daß die Bandung-Konferenz in Afrika einen starken Widerhall fand, ist hauptsächlich auf die günstigen Voraussetzungen zurückzuführen, die eine schon Jahrzehnte währende Vorbereitung geschaffen hatte. Der Boden bedurfte nur noch der Pflege, damit die in Bandung ausgestreute Saat aufging.

Zunächst hat wohl der Islam, dem in beiden Kontinenten bedeutende Bevölkerungsgruppen angehören[8], der afro-asiatischen Begegnung Vorschub geleistet. Die Beziehungen zwischen Aegypten und Indonesien, das seinerzeit den Islam aus dem heutigen Ostpakistan übernahm, sind ein treffendes Beispiel dafür. Durch die Eröffnung des Suezkanals kam eine direkte Verbindung zustande. Die Gruppe *Al Manar*, die um 1905 in Kairo durch einen Schüler des Aufklärers Mohammed *Abduh* gegründet wurde, diente reformistischen Mohammedanern Indonesiens als Vorbild, als sie wenige Jahre später die „Sarekat Islam“ ins Leben riefen[9].

Der islamische Glaube bildete in Indonesien die Grundlage, auf welcher die Bevölkerung, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzte, zu einer

einheitlichen Haltung, einem Nationalbewußtsein gelangen konnte. Darum nahm der politische Kampf gegen die niederländische Kolonialherrschaft von der Selbstbehauptung der islamischen Gemeinschaft Indonesiens seinen Ausgang. Doch trat bei der „Sarekat Islam" das religiöse Anliegen schon 1912 vor den Emanzipationsbestrebungen zurück. In ähnlicher Weise stellten sich überall in Asien und Afrika, früher oder später, die islamischen Völker auf den politischen Kampf um. Die Gründung der „Néo-Destour" in Tunesien am 1. März 1934 symbolisiert den auch auf afrikanischem Boden eingetretenen Wechsel von den religiösen Erneuerungsbestrebungen auf die politische Aktion.

Wichtiger als die Konvergenz der politischen Bemühungen der zum Islam gehörenden Völker wurde für die afro-asiatische Begegnung indessen die Tatsache, daß Afrikaner und Asiaten, mochten sie aus dem islamischen, dem buddhistischen oder einem anderen Kulturkreis hervorgegangen sein, einträchtig den Standort bestimmten, von dem aus sie den Kampf gegen die Kolonialherrschaft führen wollten. Von vornherein verwendeten sie dazu das vom Marxismus entwickelte Instrumentarium. In Indonesien war schon während des Ersten Weltkrieges eine marxistische Gruppe tätig. Während der zwanziger Jahre erklärte *Nehru,* Nationalismus und Sozialismus nicht voneinander trennen zu können. Die Verwendung der marxistischen Begriffe bot für alle Beteiligten einen offensichtlichen Vorteil: sie schuf die ideologische Plattform, auf welcher sie sich verständigen konnten. Dafür hatte sie den Nachteil, den afro-asiatischen Staaten die Erarbeitung einer ihrer besonderen Lage gemäßen Beziehung zum Kommunismus und zum Ostblock ungemein zu erschweren.

Auf Kongressen, die 1926 in Berlin und 1927 in Brüssel stattfanden[10], wurde zunächst eine Front der „unterdrückten Völker Asiens" gebildet. *Nehru* und *Sukarno,* die sich damals kennenlernten, haben später übereinstimmend darauf hingewiesen, daß die Bandung-Konferenz nur die Idee realisiert habe, die auf diesen beiden Kongressen zum ersten Male Ausdruck gefunden habe. Bandung war nicht nur wegen der konkreten außenpolitischen Absichten der Veranstalter, sondern auch als Endpunkt der in Berlin und Brüssel begonnenen Entwicklung eine asiatische Angelegenheit, zu welcher aus Afrika (aus den südlich der Sahara gelegenen Gebieten, deren Bewohner der arabischen Familie nicht angehören) Gäste geladen wurden.

Mit der Realisierung dieser Idee begann *Nehru,* sobald die Unabhängigkeit Indiens in unmittelbare Nähe gerückt war. Auf der „Asian Relations Conference", die am 23. März 1947 in Neu-Delhi eröffnet wurde[11], war die „Arabische Liga" anwesend. Ihre Beteiligung bedeutete, daß faktisch auch Aegypten teilnahm. Zu der ersten afro-asiatischen Regierungskonferenz, die zwei Jahre später, am 10. Januar 1949, in Neu-Delhi begann[12], lud *Nehru* neben Aegypten auch Aethiopien ein, Liberia dagegen, weil von Amerika zu sehr abhängig, nicht. Der Einsatz niederländischer Streitkräfte in Indonesien, der den Anlaß zu dieser Konferenz bildete, ging ohnehin, da ein Mitglied der islamischen Gemeinschaft davon betroffen war, in erster Linie die arabischen Staaten an.

Was zustande kam, war also keine afro-asiatische, sondern e i n e a r a b i s c h - a s i a t i s c h e Z u s a m m e n a r b e i t. Sie hatte 1960 die Errichtung einer arabisch-asiatischen Gruppe bei den Vereinten Nationen zur Folge. Erst drei

Jahre später, als Aethiopien und Liberia sich anschlossen, erweiterte sie sich zu einer afro-asiatischen Gruppe[13]. Als Angehörige der islamischen Gemeinschaft wurden Marokko und Tunesien von ihr stets mit Nachdruck unterstützt.

DIE POLITIK ÄGYPTENS

Die zwischen Aegypten und den asiatischen Staaten eingeleitete Annäherung setzte sich nach der Abschaffung der Monarchie am 26. Juli 1952 fort. Das „Revolutionary Command Council“ zeigte sich vor allem an der asiatischen Konzeption der Blockfreiheit interessiert. Im Oktober 1952 erteilte es einer pakistanischen Anregung, einem „dritten“ afro-asiatischen Block beizutreten, keinen abschlägigen Bescheid[14]. Am 23. Dezember 1952 trafen in Kairo Delegierte aus 12 afro-asiatischen Staaten zusammen, um über die Blockfreiheit zu beraten. Im wesentlichen jedoch befaßten sie sich mit der Palästina-Frage, mit den Reparationen der Bundesrepublik Deutschland an Israel und der Maghreb-Politik Frankreichs[15]. Als *Nehru* im Juni 1953 zum zweiten Male in Kairo weilte, erklärte ein Regierungssprecher, daß Aegypten sich dem neutralistischen Block der asiatischen Nationen anschließen werde, um der imperialistischen Besetzung der Suezkanal-Zone durch Großbritannien ein Ende zu bereiten[16]. In diesen Worten war die Bestätigung enthalten, daß der „positive Neutralismus“, wie Aegypten bald seine Haltung kennzeichnen sollte, weniger eine Idee als eine Taktik war[17]. *Nasser* wandte sich gegen den Westen, dessen leitender Außenpolitiker John Foster *Dulles* ein unversöhnlicher Gegner neutralistischer Bestrebungen war, und hoffte, dadurch einen Druck ausüben zu können. Außer der Israel-Frage hatte Aegypten außenpolitisch in zwei wichtigen Fragen Interessen, die denjenigen des Westens und speziell Großbritanniens zuwiderliefen.

a) Das angestrebte Abkommen über die Kanalzone durfte Kairo schon deshalb nicht an die Türkei und die NATO binden, weil die „Verantwortung für die Verteidigung des Mittleren Ostens ausschließlich auf den Schultern der arabischen Staaten ruhen“ sollte[18].

b) Die von Großbritannien geförderte Unabhängigkeit des Sudans wurde von Aegypten nicht zuletzt wegen der Nilwasser-Frage als eine Bedrohung empfunden. Aegypten bemühte sich, den Sudan für einen Anschluß zu gewinnen.

Aegypten sah sich in dieser Haltung dadurch bestärkt, daß die Sowjetunion im Januar 1954 durch ein Handelsabkommen Erdöllieferungen zusagte, ihre Kairoer diplomatische Vertretung in den Rang einer Botschaft erhob und in den Vereinten Nationen die arabische Israel-Politik zu unterstützen begann.

Die Paraphierung des britisch-ägyptischen Abkommens über die Kanalzone am 27. Juli 1954 schien eine Besserung der Beziehungen zwischen Aegypten und dem Westen herbeizuführen. Der Weg war für die Warenlieferungen frei, die Präsident *Eisenhower* am 15. Juli 1953 in einem Schreiben an General *Naguib* in Aussicht gestellt hatte[19]. Tatsächlich wurde am 6. November 1954 in Kairo ein Abkommen zwischen Aegypten und den Vereinigten Staaten über eine Wirtschaftshilfe in Höhe von 40 Millionen Dollar unterzeichnet. Beobachter stellten jedoch fest, daß die öffentliche Meinung sich für eine prowestliche Orientierung der ägyptischen Außenpolitik nicht zu begeistern vermochte[20]. Die Grundhaltung

war neutralistisch. Wegen seines Prestigebedürfnisses mußte *Nasser* darauf Rücksicht nehmen. Die Ablehnung Großbritanniens und des mit Großbritannien verbündeten „imperialistischen" Westens war, wie sich später eindeutig zeigen sollte, tief verankert.

Durch die Einigung mit Großbritannien über die Suezkanal-Zone glaubte *Nasser*, die Freiheit zu einer starken panarabischen und afro-asiatischen Aktivität erhalten zu haben. Schon verkündete er anläßlich des zweiten Jahrestages der Revolution seine panarabische Doktrin: Es sei das Ziel seiner Regierung, aus den Arabern eine einzige Nation zu machen; die Angelegenheiten der Araber seien die Angelegenheiten Aegyptens; seine Regierung sei über die Aussicht erfreut, die Beziehungen zwischen den Arabern und den übrigen Staaten des afro-asiatischen Blocks wahrnehmen zu können[21]. Die von seinen Gegnern oft vorgebrachte Beschuldigung, er würde danach trachten, sämtliche arabische Staaten unter seine Herrschaft zu bringen, war zu diesem Zeitpunkt wohl noch verfrüht. Zunächst sah es vielmehr so aus, als würde er durch den Panarabismus eine Stärkung der internationalen Position Aegyptens anstreben. Am 24. Februar 1955 aber wurde der Bagdad-Pakt zwischen der Türkei und dem Irak unterzeichnet. Im März trat Großbritannien dem Pakt bei.

Der Bagdad-Pakt stellte die panarabische Politik *Nassers* in Frage und drohte, sein Ansehen bei den blockfreien Regierungen zu beeinträchtigen. Darum reagierte er in enger Verbindung mit *Nehru* und *Tito* auf diese „Herausforderung" des Westens, indem er „ein arabisches Bollwerk gegen westliche militärische Bündnisse" aufbaute[22]. Am dritten Jahrestag der Revolution rief er aus: „Wir müssen bereit sein, unser Vaterland mit der Waffe zu verteidigen. Wenn ich ‚unser Vaterland' sage, verstehe ich damit die ganze arabische Welt[23]."

Die Bandung-Konferenz fand unmittelbar nach dem Zustandekommen des Bagdad-Paktes statt. Trotzdem verhielt sich *Nasser* in Bandung gemäßigt[24]. Er wurde aber von den Konferenzteilnehmern als der Führer der arabischen Welt gefeiert. Auf dem Schlußempfang hatte er einen Platz an dem Tisch, an dem *Nehru, Sukarno, U Nu* und *Chou En-lai* saßen[25]. Diese Erlebnisse bestätigten ihn in der Ueberzeugung, daß seine Entscheidung zugunsten der Blockfreiheit die richtige gewesen sei.

DIE INITIATIVE
ZUR GRÜNDUNG DES AFRO-ASIATISCHEN SOLIDARITÄTSRATES

Die Beziehungen *Nassers* zum Westen verschlechterten sich schnell. Obgleich der französische Außenminister, Christian *Pineau*, im Frühjahr 1956 Kairo besuchte[26], konnte Frankreich von der ägyptischen Regierung nicht erreichen, daß sie ihre propagandistische und materielle Unterstützung der algerischen Befreiungsbewegung einstellte. Die Vereinigten Staaten traten dem Militärausschuß des Bagdad-Paktes bei. Darum war von vornherein *Nassers* Versuch aussichtslos, sie von Großbritannien und Frankreich zu trennen, indem er sich ihnen als der Staatsmann offerierte, der im Mittleren Osten der kommunistischen Infiltration einen Riegel vorzuschieben vermöchte[27]. Zum Bruch scheint indessen die Weigerung der Vereinigten Staaten geführt zu haben, Aegypten ohne politische Garantien Kriegsmaterial zu liefern[28].

Dieses Kriegsmaterial brauchte *Nasser* nicht nur im Hinblick auf den Konflikt mit Israel und zur Festigung seiner Position den arabischen Staaten gegenüber, sondern auch aus innenpolitischen Gründen: Die Armee beschuldigte ihn, sie zu vernachlässigen[29]. Am 27. September 1955 gab er bekannt, daß er von der Tschechoslowakei Waffen gekauft habe. In Wirklichkeit hatte er mit der Sowjetunion selbst verhandelt, zuletzt über den Sowjetbotschafter in Kairo, Daniel *Solod*[30].

Als *Nasser* auf das sowjetische Waffenangebot einging, hatte sich sein Verhältnis zum Ostblock schon seit etwa einem Jahre gewandelt. Waffenlieferungen waren 1954 zwischen der Sowjetunion und Syrien vereinbart worden[31], das am 2. März 1955 mit Aegypten ein gemeinsames militärisches Oberkommando bildete. Ab 1954 hatte sich ferner zwischen Aegypten und dem Ostblock ein reger Warenaustausch entwickelt, welcher der sowjetischen Einflußnahme Vorschub leistete. Das Zustandekommen des Bagdad-Paktes hatte dann der Sowjetunion eine Handhabe geboten, um sich in die mittelöstliche Politik einzuschalten. Im Februar 1955 war Daniel *Solod* bereits von *Nasser* zu Beratungen empfangen worden[32]. Am 16. April 1955, am Vortage der Bandung-Konferenz, hatte sich die Sowjetregierung in einer Note gegen den Druck gewandt, den nach ihrer Darlegung die NATO-Mächte auf die arabischen Staaten ausübten[33]. In den folgenden Monaten fanden zahlreiche ägyptisch-sowjetische Begegnungen statt.

Parallel zur Entwicklung der ägyptisch-sowjetischen Beziehungen war das Verhältnis Aegyptens zur Volksrepublik China auf der Grundlage des Kontaktes ausgebaut worden, den *Nasser* in Bandung mit *Chou En-lai* geknüpft hatte. *Nasser* hatte *Chou En-lai* mehrere Male getroffen. Seit dem Juli 1955 war China zum größten Abnehmer ägyptischer Baumwolle geworden. Aegypten erkannte die Volksrepublik China diplomatisch an und schloß mit ihr im April 1956 ein Handelsabkommen[34].

Im Februar 1956 soll Daniel *Solod* dem ägyptischen Staatschef die sowjetischen Bedingungen für die Finanzierung des Assuan-Dammes genannt haben: Eine dreißig Jahre laufende, mit 2 vH verzinsliche Anleihe, die zum Teil durch Lieferungen ägyptischer Baumwolle zurückbezahlt werden dürfte[35]. Die Nachricht, daß die Vereinigten Staaten und Großbritannien die Finanzierung des Assuan-Dammes ablehnten, erreichte *Nasser* auf Brioni, wo er mit *Tito* und *Nehru* konferierte. Sie traf den ägyptischen Staatschef um so empfindlicher, als er sich ohnehin in einer heiklen Lage befand. Die Sowjetunion hatte mit Israel ein Abkommen über Erdöllieferungen geschlossen[36], die den arabischen Boykott durchbrachen. Sowohl *Tito* als auch *Nehru* hatten an der Algerien- und Palästina-Politik *Nassers* Kritik geübt.

Auf die Verstaatlichung der Suezkanal-Gesellschaft, die am 26. Juli 1956 bekanntgegeben und von der öffentlichen Meinung in Aegypten mit Begeisterung aufgenommen wurde, folgte Anfang November 1956 der Angriff Großbritanniens, Frankreichs und Israels. Die durch diese Krise geschaffene Situation wies nachstehende Merkmale auf:

Aegypten hatte dank der sowjetischen Intervention seine militärische Niederlage in einen politischen Sieg umgewandelt. Es konnte nun die Verstaatlichung der Suezkanal-Gesellschaft als die Initiative hinstellen, die es ergriffen hatte, um

die Herrschaft des „westlichen Imperialismus" zu brechen. Gleichzeitig konnte es den arabischen Staaten nachweisen, daß seine antiwestliche Politik den gemeinsamen Interessen der arabischen Welt im Kampf gegen Israel entsprach. Tatsächlich fand schon Mitte November 1956 eine Annäherung zwischen dem Irak und Aegypten statt; Jordanien kündigte das Bündnis mit Großbritannien auf[37]. Der Bagdad-Pakt drohte auseinanderzufallen. Die Vereinigten Staaten beantworteten die Entwicklung durch die Verkündung der sogenannten Eisenhower-Doktrin am 5. Januar 1957.

Die Sowjetunion hatte zwischen Israel und Aegypten wählen müssen. Dafür hatte sie die Möglichkeit erhalten, im Sinne ihrer Note vom 16. April 1955 ihre Stellung im Mittleren Osten auszubauen. Außerdem hatte sie sich Aegypten verpflichtet.

Die Anwendung der Eisenhower-Doktrin und die Beziehungen Großbritanniens zu den Haschemiten Jordaniens und des Irak hinderten jedoch *Nasser* daran, auf dem Gebiet des Panarabismus aufsehenerregende Erfolge zu erzielen. Die Intervention der Vereinten Nationen und die Auswirkung der militärischen Niederlage auf die Verfassung der ägyptischen Armee lähmten seine Palästina-Politik. Im Verlauf des Jahres 1957 traten ernstliche Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und *Nehru* zutage. Der indische Ministerpräsident war nicht gewillt, seinem einstigen Schützling die Führung der neutralistischen Staatengruppe zu überlassen. Auf der Suche nach weiteren Prestigeerfolgen wandte sich *Nasser* Afrika zu.

In der „Philosophie der Revolution" hatte *Nasser* schon geschrieben[38]: „Ich möchte ohne Uebertreibung sagen, daß wir selbst dann, wenn wir es wünschen sollten, nicht abseits vom blutigen und schrecklichen Kampf verbleiben könnten, der nun im Herzen Afrikas zwischen fünf Millionen Weißen und 200 Millionen Afrikanern im Gange ist. . . . Das afrikanische Volk wird weiter auf uns blicken, wir bewachen das nördliche Tor des Kontinents und verbinden ihn mit der Außenwelt." Dennoch hatte sich Aegypten vor 1957 nur wenig um den afrikanischen Kontinent bemüht. Charakteristisch für die 1957 eingetretene Wandlung war die Einführung der Rundfunksendungen „Die Stimme des freien Afrikas" im Sommer. Diese Sendungen riefen zur Auflehnung gegen die „weißen Hunde" auf[39]. Gleichzeitig begann Kairo, die Tätigkeit afrikanischer Exilpolitiker im Dienste seiner eigenen Ambitionen zu koordinieren.

Die neue Afrika-Politik Aegyptens entwickelte sich auf eine kommunistische Initiative hin. Schon im November 1954, vor Bandung also, war von einem Mitglied des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Indiens, *Chandra*, die Abhaltung einer Afro-Asiatischen Solidaritätskonferenz in Kairo angeregt worden. Damals hatte *Nasser*, der mit dem Westen noch nicht gebrochen hatte, den Gedanken verworfen[40]. Im Februar 1957 schlug der Generalsekretär des Asiatischen Solidaritätsrates, Dr. Anup *Singh*, Präsident *Nasser* vor, eine Konferenz der afro-asiatischen Völker zu veranstalten. Der Vorschlag wurde auf Anraten von Anwar *Sadat*, einem Vertrauensmann *Nassers*, angenommen. *Nasser* gab seine Zustimmung im März mit folgender Begründung: die Konferenz solle zeigen, daß es „Dulles nicht gelang, Aegypten zu isolieren[41]".

Der Asiatische Solidaritätsrat beschwor den „Geist von Bandung". Er war dazu berechtigt, denn er stellte die organisatorische Zusammenfassung der in den einzelnen Ländern bestehenden Solidaritätsausschüsse dar, deren Gründung in Bandung beschlossen worden war[42]. Durch die eingangs erwähnten Wandlungen der weltpolitischen Gesamtlage veränderte sich nunmehr der Charakter der afro-asiatischen Solidaritätsbewegung.

DER MASSGEBENDE EINFLUSS DER SOWJETUNION IM ASIATISCHEN SOLIDARITÄTSRAT

Die Sowjetregierung begann schon im Sommer 1955, sich an der Zusammenarbeit der Bandung-Staaten zu beteiligen. Die von den Ministerpräsidenten *Nehru* und *Bulganin* in Moskau unterzeichnete Erklärung vom 23. Juni 1955 nahm auf die Resolutionen von Bandung Bezug. Als zwischen dem 18. November und dem 21. Dezember 1955 Ministerpräsident *Bulganin* und Parteichef *Chruschtschow* die südostasiatischen Staaten besuchten, hoben sie die Bedeutung der „neutralistischen und antikolonialistischen Dritten Kraft" hervor[43]. Darauf folgten zahlreiche Reisen sowjetischer Politiker in die „Dritten Länder": Zum Beispiel wurden der stellvertretende Ministerpräsident *Mikojan* im März 1956 nach Pakistan, Indien und Birma, Außenminister *Schepilow* im Juni nach Aegypten, Libanon und Syrien entsandt. Die Sowjetregierung bekräftigte, daß sie die in Bandung angenommenen Grundsätze der friedlichen Koexistenz anerkannte, indem sie am 17. April 1956 die Auflösung des Kominform bekanntgab und dadurch den Wunsch erfüllte, den die neutralen Teilnehmer in Bandung zum Ausdruck gebracht hatten. Außerdem schob sie die im asiatischen Teil der Sowjetunion ansässigen Mohammedaner vor, um leichter mit den mohammedanischen und arabischen Völkern freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten[44].

Der maßgebende Einfluß der Sowjetunion auf den Asiatischen Solidaritätsrat ergab sich aus seiner Entstehung selbst: Er war aus mehreren Zusammenkünften hervorgegangen, die schon vor Bandung stattgefunden hatten.

Im Verlauf der Vorbereitung der Colombo-Konferenz, zu der sich am 5. April 1954 die Regierungschefs Birmas, Ceylons, Indiens, Indonesiens und Pakistans trafen, hatte der indonesische Regierungschef am 12. Januar 1954 den Auftrag erhalten, „die Möglichkeit der Einberufung einer afro-asiatischen Konferenz zu prüfen". Als Ende Dezember 1954 in Djakarta eine weitere Konferenz stattfand, trat *Nehru* für die Einladung der Volksrepublik China nach Bandung ein. Er hatte inzwischen mit ihr das Tibet-Abkommen geschlossen, in dessen Präambel die fünf Grundsätze der Koexistenz enthalten waren. In Djakarta wurde aber trotz chinesischer Winke nicht beschlossen, die Sowjetunion nach Bandung einzuladen. Daraufhin versuchte die Sowjetunion, der Bandung-Konferenz propagandistisch zuvorzukommen. Auf ihre Veranlassung wurde eine „Asiatische Konferenz für die Milderung der internationalen Spannungen", Anfang April 1954 nach Neu-Delhi einberufen. Die Veranstalter bezogen sich dabei auf einen Beschluß, den der in Stockholm versammelte Weltfriedenskongreß im Jahre 1954 gefaßt hatte. Wenige Tage vor der Eröffnung der Bandung-Konferenz kamen in Neu-Delhi aus 14 asiatischen Ländern Delegierte, überwiegend Kommunisten und Sympathisierende, zusammen. Die Regierungen Indiens und Indonesiens

verhinderten allerdings durch ihren Einspruch, daß das Treffen, wie von sowjetischer Seite beabsichtigt, als Auftakt zu der Bandung-Konferenz gelten durfte. Doch wurde in Neu-Delhi die Gründung des Asiatischen Solidaritätsrates und der ihm untergeordneten nationalen Solidaritätsausschüsse beschlossen[45].

Die Errichtung dieser Organisation wurde in Bandung nachträglich gebilligt. Damit war das Instrument geschaffen, das Moskau zur Fortsetzung der Tätigkeit der im Weltfriedensrat zusammengefaßten Ausschüsse verwenden wollte. Nach sowjetischer Auffassung paßte die Thematik des Weltfriedensrates den Bedürfnissen der asiatischen und afrikanischen Völker schon wegen des Fehlens des antikolonialistischen Motivs nicht ganz[46].

DER EINFLUSS DES ASIATISCHEN SOLIDARITÄTSRATES AUF DIE AFRO-ASIATISCHE ZUSAMMENARBEIT

Nach der Bandung-Konferenz verstand es der Asiatische Solidaritätsrat, die asiatische und afro-asiatische Zusammenarbeit weitgehend unter seinen Einfluß zu bringen. Es gelang ihm zwar nicht, die afro-asiatische Studentenkonferenz zu organisieren, die von einer Studentenorganisation aus Java in die Wege geleitet und im Mai-Juni 1956 in Bandung veranstaltet wurde[47]. Dafür war er am Treffen der asiatischen Schriftsteller beteiligt, das Ende Dezember 1956 in Neu-Delhi stattfand. Auf diesem Treffen, an dem Aegypten teilnahm, wurde die Entsendung der Delegation beschlossen, die *Nasser* den Vorschlag einer Konferenz der afro-asiatischen Völker überbrachte.

Bei den Vereinten Nationen vermochte die afro-asiatische Gruppe in manchen Fragen keine einheitliche Auffassung zu vertreten[48]. Trotzdem leistete sie schon durch ihr Vorhandensein dem Zustandekommen der Kairoer Konferenz Vorschub. Im Oktober 1957 wurde in Kairo ein vorbereitender Ausschuß gebildet. Ihm gehörten außer Aegypten, der Sowjetunion und der Volksrepublik China die algerische Befreiungsbewegung und der (in Kairo lebende) Leiter der illegalen UPC (Union des Peuples Camerounais), Dr. Félix-Roland *Moumié*, an. Auf einer solchen Basis war ein Regierungstreffen natürlich ausgeschlossen. Eine an die Regierungen gerichtete Anfrage bestätigte es. So begnügte man sich mit einer Versammlung von Delegierten der sympathisierenden Parteien und Gewerkschaften, mochten diese den jeweiligen Regierungen nahestehen, sich in der Opposition befinden oder sogar als illegale Organisationen für ihre Länder nur sehr bedingt repräsentativ sein[49].

Die „Konferenz der afro-asiatischen Völker" fand in Kairo vom 26. Dezember 1957 bis zum 1. Januar 1958 statt[50]. Tunesien hatte unterstrichen, daß die Mitglieder der Nationalversammlung, die unter der Führung des Vizepräsidenten Ali *Belhaouane* teilnahmen, nicht als Regierungsvertreter angesehen werden dürften. Außerdem hatte Aegypten zusichern müssen, daß der ehemalige Generalsekretär der „Néo Destour", Salah *Ben Youssef*, von der Konferenz ausgeschlossen würde[51]. In Marokko war der Präsident der Beratenden Versammlung, El Mehdi *Ben Barka*, direkt eingeladen worden; König *Mohammed V.* hatte aber auf ihn eingewirkt, damit er an der Konferenz nicht teilnahm. *Ben Barka* gab dann als Begründung für sein Fernbleiben an, daß die Einladung erst am 19. Dezember in Rabat eingetroffen und Marokko nicht schon bei der Zusammensetzung

des vorbereitenden Ausschusses berücksichtigt worden wäre. Tatsächlich erschienen in Kairo nur Angehörige der Demokratischen Unabhängigkeitspartei und der Partei der Marokkanischen Einheit, die beide nicht zu den Regierungsparteien gehörten.

Aus den südlich der Sahara gelegenen Gebieten, die zu Frankreich gehörten, wohnten der Konferenz ausschließlich Oppositionelle bei. Auf die Meldung, daß der RDA (Rassemblement Démocratique Africain) in Kairo vertreten sein sollte, hatte dessen Präsident, Félix *Houphouet-Boigny*, mit der Drohung geantwortet, jedes RDA-Mitglied ausschließen zu lassen, das an der Konferenz teilnehmen würde.

Hinsichtlich Afrikas verdankte die Kairoer Konferenz ihre Bedeutung weniger der Qualität der Teilnehmer als dem programmatischen Charakter der Resolutionen. Natürlich berücksichtigten die Resolutionen zunächst die ägyptischen Interessen. Sie verurteilten die Eisenhower-Doktrin und den Bagdad-Pakt, brandmarkten Israel als den „Stützpunkt des Imperialismus". Während die den Mittleren Osten betreffenden Entschließungen sich hauptsächlich gegen die Vereinigten Staaten richteten, wurde in Afrika vor allem Frankreich unter Anklage gestellt. Insbesondere die nachdrückliche Parteinahme zugunsten der algerischen Befreiungsbewegung bot Aegypten eine Handhabe, um seinen Einfluß im Maghreb zu erhöhen. Die Aufmerksamkeit, die Togo, wo ein Volksentscheid bevorstand, von der Konferenz erwiesen wurde, war neben der Rolle, mit der Dr. *Moumié* bedacht wurde, ein weiteres Anzeichen dafür, daß Aegypten bestrebt war, die afrikanischen Gegner Frankreichs unter seiner Führung zu sammeln. Die frankreichfeindliche Haltung Aegyptens war nicht nur eine Folge der französischen Beteiligung am Angriff auf Suez, sondern auch eine Reaktion auf die fortdauernde enge Verbindung zwischen Frankreich und Israel[52].

DIE BILDUNG DES AFRO-ASIATISCHEN SOLIDARITÄTSRATES

Dem ägyptischen Interesse entsprach es auch, daß die Bildung eines Afro-Asiatischen Solidaritätsrates beschlossen wurde, der seinen Sitz in Kairo haben und von dem Aegypter Youssef *El Sebai* als Generalsekretär geleitet werden sollte. Zu Mitgliedern des ständigen Sekretariats wurden außer dem Vertreter Aegyptens gewählt: für Afrika je ein Vertreter Kameruns (UCP), Ghanas und des Sudans; für Asien je ein Vertreter Chinas, Indiens, Indonesiens, Japans und der Sowjetunion; für den Mittleren Osten je ein Vertreter des Iraks und Syriens. Schon hieraus geht hervor, daß von der Kairoer Konferenz nur noch mit größten Vorbehalten gesagt werden darf, sie hätte die Einbeziehung Afrikas in die afro-asiatische Zusammenarbeit bewirkt.

Die Bedeutung der Kairoer Konferenz für die afrikanische Entwicklung ergab sich vielmehr daraus, daß der Ostblock und speziell die Sowjetunion zum ersten Male die Möglichkeit hatten, die Afrikaner unmittelbar anzusprechen. Der Einfluß des Ostblocks kam zunächst dadurch zur Geltung, daß die Resolutionen zu einem beträchtlichen Teil seine weltpolitischen Auf-

fassungen wiedergaben und verbreiteten. Sie forderten die Räumung der westlichen Stützpunkte, die Einstellung der Kernwaffenversuche, die Aufnahme der Volksrepublik China in die Vereinten Nationen. Die Konferenz wandte sich nicht nur gegen die Kolonialherrschaft, sondern auch — im Einklang mit der marxistischen Ideologie — gegen den westlichen Imperialismus. Sie beschuldigte den Westen und insbesondere die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, unter dem Vorwand der Wirtschaftshilfe und der Assoziierung afrikanischer Gebiete eine neue Form kolonialistischer Herrschaft anzustreben. Sie forderte für jeden Staat das Recht, Verstaatlichungen vorzunehmen.

Das Gegenstück zu der Kritik, die in Kairo an dem westlichen Imperialismus geübt wurde, war das Angebot der sowjetischen Delegation, den afro-asiatischen Staaten ohne politische Bedingungen Hilfe zu gewähren. Dieses in sensationeller Art vorgebrachte Angebot ebnete der späteren Aktivität der Sowjetunion in Afrika den Weg.

Von zahlreichen Beobachtern wurde unterstrichen, daß Aegypten während der Konferenz sich bemüht hätte, die kommunistischen Thesen abzuschwächen. Daraus sollte jedoch nicht geschlossen werden, daß *Nasser* sich nachträglich von den Initiatoren der Konferenz hätte distanzieren wollen. Die Frage, inwiefern die Afrika-Politik *Nassers* objektiv den sowjetischen Zielen entspricht, läßt sich nur im Lichte einer sorgfältigen Untersuchung seines Wirkens vom Zustandekommen der ersten Kairoer afro-asiatischen Konferenz bis zum heutigen Tage beantworten[53].

Zunächst jedoch stieß die von Kairo ins Werk gesetzte afro-asiatische Zusammenarbeit auf die panafrikanische Bewegung, die von Accra ihren Ausgang nahm. Ghana hatte nach Kairo nur zweitrangige Mitglieder der Convention People's Party entsandt. Die Rivalität zwischen *Nkrumah* und *Nasser* sollte die Entwicklung in den folgenden Monaten prägen. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. dazu Wilhelm *Cornides*, „Die Wandlungen der Weltpolitik in den Jahren 1956 und 1957", in „Die internationale Politik 1956/57", Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1961, S. 53 ff.

2) Rede in Cannes am 2. 10. 1959 („Rencontre Europe-Afrique") (Zit. nach Odette *Guitard*, „Bandoeng et le réveil des peuples colonisés", Paris 1961, S. 6) und Art. in Encyclopédie française (Larousse), Bd. XX.

3) Mamadou *Dia*, „Nations africaines et solidarité mondiale", Paris 1960, S. 13—30.

4) Habib *Bourguiba*, „La Tunisie et la guerre froide". Rede vom 7. 10. 1960, hrsg. vom Secrétariat d'Etat à l'Information, S. 33.

5) Quellenmaterial in „Asia-Africa speaks from Bandung", hrsg. vom Außenministerium der Indonesischen Republik, Djakarta 1955. Bibliographische Angaben in EA 23—24/1959, S. 778, und bei *Guitard*, a. a. O.

6) Richard *Wright:* Bandoeng. Frz. Uebers. bei *Calmann-Lévy*, Paris 1955, S. 10 f.

7) Vgl. hierzu die redaktionelle Vorbemerkung „Die asiatisch-afrikanischen und die afrikanischen Konferenzen seit Bandung" zu der Afrika-Dokumentation in EA 4/1961, S. D 112 ff.

8) *Documentation française*, Note Nr. 1642 vom 9. 8. 1952: „Les Musulmans dans le monde", und Karte Nr. 55 (nach den Forschungen von A. *Bennigsen);* ferner u. a. Pierre *Rondot*, „L'Islam et les Musulmans d'aujourd'hui", Bd. 1, Paris 1958, S. 24—35 und Bibliographie, S. 329—335.

9) Philippe *Devillers*, „L'indépendance de l'Indonésie", in *Revue française de Science Politique*, Paris, 1960, S. 795 ff. u. „L'Indo-

nésie depuis 1942 — Etat des travaux", a. a. O., 1958, S. 878—908. Jean et Simonne *Lacouture*, „L'Egypte en mouvement", Paris 1956, S. 70—73 u. 410—427; Marcel *Colombe*, „Islam et nationalisme arabe à la veille de la première guerre mondiale", in *Revue historique*, Paris, 1960, S. 85—98.

[10]) „Asia and Africa in the Modern World", hrsg. von Asian Relations Organization, Bombay 1955; M. *Brecher*, „Nehru", London 1959; Stuart R. *Schram*, „Marxisme et nationalisme dans les pays sous-développés d'Asie", in *Revue française de Science Politique*, Paris, 1960, S. 975—980 (mit Bibliographie).

[11]) Einberufen durch den Indian Council for World Affairs. *Guitard*, a. a. O., S. 10—12.

[12]) *Guitard*, a. a. O., S. 13.

[13]) Karl-Heinz *Kunzmann*, „Die Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen", in EA 23—24/1959, S. 761 bis 780.

[14]) Keith *Wheelock*, „Nasser's New Egypt", London 1960, S. 215.

[15]) Ebenda.

[16]) The *New York Times* vom 25. 6. 1953.

[17]) *Wheelock*, a. a. O., S. 226: „Nasser became an avid student of the tactics which Tito and Nehru used to good advantage. He recognized in them a perfect instrument for putting pressure on the West."

[18]) *Nassers* Interview mit einem libanesischen Journalisten, Zit. nach *Wheelock*, a. a. O., S. 217.

[19]) The *New York Times* vom 31. 7. 1954.

[20]) *Lacouture*, a. a. O., S. 197 f.

[21]) Zit. nach *Wheelock*, a. a. O., S. 219.

[22]) *Wheelock*, a. a. O., S. 218.

[23]) The *New York Times* vom 23. 7. 1955.

[24]) „Collective Defence in South East Asia", London 1956; Jean *Rous*, in *Esprit*, Paris 1955/7; *Economist* (London), vom 30. 4. 1955; *Lacouture*, a. a. O., S. 209—212.

[25]) Tom *Little*: „Egypt", New York 1958, S. 267.

[26]) „Année politique 1956", Paris 1957, S. 279 f.

[27]) Interview *Nassers* mit dem Kairoer Korrespondenten der *New York Times* vom 2. 4. 1956.

[28]) *Wheelock*, a. a. O., S. 228 f.

[29]) *Wheelock*, a. a. O., S. 229.

[30]) *Lacouture*, a. a. O., S. 213—215.

[31]) *Wheelock*, a. a. O., S. 224.

[32]) *Lacouture*, a. a. O., S. 213.

[33]) *Lacouture*, a. a. O., S. 214.

[34]) „Année politique 1955", Paris 1956, S. 382.

[35]) *Lacouture*, a. a. O., S. 216.

[36]) *Wheelock*, a. a. O., S. 237.

[37]) *Guitard*, a. a. O., S. 58—60; Ders., „Die Mittelost-Krise im Sommer 1958" in EA 22 bis 23/1958.

[38]) Gamal Abdel *Nasser*, „The Philosophy of Revolution", Kairo 1954, S. 69.

[39]) The *New York Times* vom 21. 1. 1958.

[40]) Walter Z. *Laqueur*, „The Sowjetunion and the Middle East". New York 1958, S. 307.

[41]) In Robert *Strauss-Hupé* and Harry W. *Hazard*, „The Idea of Colonialisme", New York 1958, unterstreicht Irene W. *Meister* („The Bandung Conference: An Appraisal") auf S. 262 den kommunistischen Einfluß auf diese Organisation. *Nassers* Zitat nach einem Interview mit Anwar *Sadat* am 9. 9. 1958 in *Wheelock*, a. a. O., S. 254.

[42]) *Guitard*, a. a. O., S. 68—73.

[43]) *Guitard*, a. a. O., S. 54.

[44]) *Rondot*, a. a. O., S. 299—321.

[45]) *Guitard*, a. a. O., S. 26—30.

[46]) J. *Potekhin* „De quelques problèmes méthodologiques pour l'étude de la formation des nations en Afrique au Sud du Sahara", in *Présence Africaine*, Paris, Dezember 1957/Januar 1958, S. 60—73. L. *Aulbach*, „Die asiatisch-afrikanische Einheitsfront gegen den Imperialismus in Einheit", Berlin (Ost), März 1958, S. 416—425.

[47]) *Guitard*, a. a. O., S. 70 f.

[48]) W. *Malslow*, „The Afro-Asian Bloc in the UN", in *Middle East Affairs*, New York, November 1957, S. 372—377.

[49]) Sondernummer der *Egyptian Gazette* vom 1. 1. 1958; „The Afro-Asian People's Solidarity Conference", hrsg. von der Liga der Arabischen Staaten, Kairo 1958; Homer A. *Jack*, „Cairo, The Afro-Asian People's Solidarity Conference. A Critical Analysis", Chicago 1958; *Guitard*, a. a. O., S. 69—84.

[50]) Vgl. hierzu die redaktionelle Vorbemerkung „Die asiatisch-afrikanischen und die afrikanischen Konferenzen seit Bandung" zu der Afrika-Dokumentation in EA 4/1961, S. D112ff.

[51]) *Le Monde* vom 27. 12. 1957.

[52]) „Année politique 1957", Paris 1958, S. 504—507.

[53]) George *Kennan* in *The Listener* (London) vom 12. 12. 1957.

[54]) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Konferenzen von Brazzaville (15.—19. Dezember 1960) und Casablanca (3.—7. Januar 1961)" in EA 4/1961, S. D 112—D 124.

Über die Teilnahme an der nuklearen Rüstung

Von Albert Wohlstetter

Fortsetzung und Schluß

III. ATOMSTREITKRÄFTE UNTER GEMEINSAMER KONTROLLE

Als Mittel zur Stärkung der Allianz und als ein Weg, die Dezentralisierung der Kontrolle über die Atomwaffen zu verhindern, sind gemeinsame Streitkräfte wie die vorgeschlagene NATO-Atomstreitmacht empfohlen worden. Sie sollen insbesondere den Franzosen einen Ersatz für ihre nationale Streitmacht bieten und damit zugleich auch einen entsprechenden Anreiz für die Deutschen beseitigen. Einige sehr angesehene Wissenschaftler und Politiker haben diese Vorschläge unterstützt, und angesichts der beunruhigenden Implikationen einer Ausbreitung der Atomwaffen verdienen sie die wohlwollendste Prüfung. Dennoch glaube ich, daß die Vorschläge für gemeinsame Atomstreitkräfte ihren Zweck verfehlen. Sie dürften die Ausbreitung, die sie unter Kontrolle halten sollen, eher begünstigen. Sie sind ein Notbehelf, dessen präziser Gehalt unklar ist. Ich glaube daher, daß sie die Allianz eher schwächen als „retten" würden.

Die Vorschläge für eine NATO-Atomstreitmacht gehen gewöhnlich von der Behauptung aus — die für bare Münze genommen wird —, daß bei den Europäern eine echte Furcht bestehe, die Vereinigten Staaten könnten bei einem massiven atomaren Angriff der Sowjets sich des Eingreifens enthalten, und daß diese Furcht den Wunsch nach eigenen Atomwaffen begründe.

Ersatz oder Ergänzung der amerikanischen Garantie?

Wir wollen zunächst einmal diese Behauptung als richtig unterstellen. Würde dann eine NATO-Atomstreitmacht dieses Problem lösen? Böte sie eine glaubwürdigere Abschreckung vor einem atomaren Angriff auf Europa als die Garantie der Vereinigten Staaten? Ich bin aus verschiedenen Gründen der Ansicht, daß sie um vieles w e n i g e r glaubwürdig wäre. Ich werde mich wiederum in erster Linie auf das Problem des Kommandos und der Kontrolle konzentrieren.

Was wollen die NATO-Mächte? Wollen sie die Befugnis, einen Atomschlag auszulösen, oder wollen sie die Befugnis, „Nein" zu sagen? Sehr vieles deutet darauf hin, daß die Europäer am meisten die Möglichkeit fürchten, die Vereinig-

---

Albert *Wohlstetter,* Fellow of the Council on Foreign Relations, 1960—1961; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent des Präsidenten der RAND Corporation, New York; Autor von „Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens" (vgl. EA 9—10/1959, S. 268 ff.)

Der vorliegende Beitrag ist eine Uebersetzung des unter dem Titel „Nuclear Sharing: NATO and the N + 1 Country" im April 1961 in No. 3, Vol. 39 der Zeitschrift *Foreign Affairs* erschienenen Aufsatzes des Verfassers. Vgl. den ersten Teil der Uebersetzung in EA 11/1961, S. 265 ff.). Die Uebersetzung besorgte Walter *Bödigheimer.*

ten Staaten könnten allzu leichtfertig „auf den Knopf drücken"; sie scheinen daher vor allem an der Befugnis interessiert zu sein, „Nein" zu sagen. Selbst General *de Gaulle*, der es als unerträglich für Frankreich bezeichnet, in seiner Verteidigung auf andere Länder angewiesen zu sein, hat gesagt, daß er berechtigt sein möchte, gegen den Einsatz von Atomwaffen durch den Westen an jedem Punkt der Welt sein Veto einzulegen. Wenn aber diejenigen, die die gemeinsame Kontrolle über die NATO-Streitmacht ausüben, vor allem an der Befugnis interessiert sind, „Nein" zu sagen, dann ist die Abschreckung durch die gemeinsame Streitmacht weniger glaubwürdig als die amerikanische Garantie.

Einmal haben als Mitglied der NATO auch die Vereinigten Staaten eine Stimme, und wenn ein Atomschlag nicht in ihrem Interesse läge, würden sie vermutlich von ihrem Vetorecht Gebrauch machen. Aber selbst wenn sie kein Vetorecht hätten oder keinen Gebrauch davon machten, erscheint die Möglichkeit, daß eine der europäischen Mächte mit „Nein" stimmen würde, außerordentlich groß — größer jedenfalls als die Möglichkeit eines amerikanischen „Nein", einfach weil viele Mächte an der Abstimmung teilnehmen würden.

Zum anderen würde die Befugnis, gegen den Einsatz der NATO-Atomstreitmacht Einspruch zu erheben, gerade denen wenig nützen, die auf die Kontrolle über ihr eigenes Schicksal und vor allem auf die Kontrolle über die angeblich mit dem Finger am Druckknopf sitzenden Amerikaner so erpicht sind. Wenn die NATO-Mitglieder auch die Macht hätten, gegen den Einsatz ihrer kleinen Atomstreitmacht Einspruch zu erheben, so könnten sie damit noch nicht durch eine Art Hypnose die Amerikaner daran hindern, die gewaltige Schlagkraft ihres Strategischen Luftkommandos (SAC) einzusetzen. Die gemeinsame Kontrolle bietet also in diesem Falle weder eine Gewähr, daß die NATO-Streitkräfte eingesetzt werden, noch bietet sie eine Gewähr, daß das SAC n i c h t eingesetzt wird.

Wenn aber der Zweck der gemeinsamen Kontrolle die Befugnis zum „Ja"-Sagen sein soll, was bedeutet das dann? Niemand hat meines Wissens bisher vorgeschlagen, daß die NATO-Atomstreitmacht jedem beliebigen NATO-Mitglied zur Verfügung stehen solle, das sich ihrer gern bedienen möchte, ohne Rücksicht darauf, was die anderen davon halten. Das allerdings wäre der schnurgerade Weg zur Dezentralisierung der Kontrolle, die die NATO-Atomstreitmacht ja gerade verhindern soll.

Soll die Entscheidung also durch Mehrheitsbeschluß gefaßt werden? Durch die Mehrheit aller oder durch die Mehrheit eines Ausschusses? Vorschläge, die Verfügungsgewalt über die NATO-Atomstreitmacht einem Ausschuß von fünf oder drei Mächten zu überlassen, wie sie bereits gemacht wurden, werfen in schärfster Form die Frage der nationalen Souveränität auf. Sie dürften kaum leichter zu verwirklichen sein als die bescheidenen Ansätze für eine „Arbeitsteilung" innerhalb der NATO, die bisher auf unüberwindliche Hindernisse gestoßen sind.

Wenn die fünfzehn Länder aber „Regeln" für den Einsatz der Atomstreitmacht aufstellen sollen, so würde dies bedeuten, daß jedes Land im voraus die Umstände genau festlegen müßte, unter denen es bereit ist, einen thermonuklearen Krieg zu führen, und daß es erklären müßte, wem es die Entscheidung über Krieg und Frieden überlassen will. Ein Uebereinkommen hierüber würde auf

die größten politischen Schwierigkeiten stoßen. Daß dieses Problem durch die Bildung eines Vereinten Europa gelöst werden könnte, in dem separate nationale Interessen keine Rolle mehr spielen, scheint einstweilen eine vergebliche Hoffnung zu sein.

Eine Alternative, die gegenwärtig am häufigsten diskutiert wird, wäre die Uebertragung der Verfügungsgewalt an den Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa (SACEUR). Aber SACEUR ist ein hoher amerikanischer General, der seinem Präsidenten verantwortlich ist, und es scheint recht zweifelhaft, ob man sich jemals auf einen anderen als einen Amerikaner einigen könnte. (Jedenfalls besteht in Frankreich wenig Begeisterung für einen britischen SACEUR, in Großbritannien wenig Begeisterung für einen deutschen SACEUR, in . . . wenig Begeisterung für einen türkischen SACEUR, usw. usw.) Ist es denn wirklich leichter, sein Vertrauen in die Entscheidung eines verantwortlichen amerikanischen SACEUR zu setzen, als in die des amerikanischen Präsidenten? Wenn der Vergeltungsschlag den Interessen der Vereinigten Staaten zuwiderliefe, dann könnte SACEUR ihn doch nur befehlen, wenn er diesen Interessen und dem Präsidenten der Vereinigten Staaten nicht verantwortlich wäre, das heißt wenn er kein verantwortlicher amerikanischer General wäre.

Dieser Punkt wird noch klarer, wenn man sich vor Augen hält, daß der Einsatz der NATO-Atomstreitmacht — was die meisten ihrer Befürworter ganz offen einkalkulieren — den allgemeinen Krieg und damit auch den Einsatz des SAC auslösen würde. Der Abschuß von Polaris-Raketen von der NATO unterstehenden Unterseebooten wäre nicht zu unterscheiden vom Raketenabschuß von U-Booten, die der Kontrolle der Vereinigten Staaten unterstehen. Der sowjetische Gegenschlag würde sich dann wahrscheinlich gegen die Vereinigten Staaten richten, und da diese damit rechnen müßten, hätten sie keine andere Wahl, als ihre Atomwaffen ebenfalls einzusetzen. Die Macht zum Einsatz der NATO-Atomstreitmacht ist deshalb gleichbedeutend mit der Macht, den dritten Weltkrieg auszulösen. Da der Präsident der Vereinigten Staaten aber auch dem Befehlshaber des SAC nicht die Entscheidung über Krieg und Frieden übertragen hat, ist es höchst unwahrscheinlich, daß er statt dessen nun SACEUR die unwiderrufliche Befugnis übertragen würde, die Vereinigten Staaten auf einen Krieg festzulegen, vor allem nicht in einem Fall, in dem die Vereinigten Staaten nicht angegriffen werden und der Präsident am Leben und in der Lage ist, diese Entscheidung selbst zu treffen. Solch eine Befugnis kann man nicht unwiderruflich aus der Hand geben. Würde sie aber nur auf Widerruf gegeben, was würde sich dann an dem angeblichen Problem der „Glaubwürdigkeit" ändern?

Ich habe schon dargelegt, daß der Schutz und die Verantwortung des Befehlszentrums und der Kontrollinstanzen die kritischen Probleme für die Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs bei gleichzeitiger Vermeidung einer irrtümlichen Auslösung des Krieges sind. Wenn es, wie weiter gezeigt wurde, für die einzelnen europäischen Länder schon schwer ist, dieses Problem zu lösen, so ist es noch viel schwerer für gemeinsame Befehls- und Kontrollorgane in unmittelbarer Nähe des Feindes. Die gemeinsame Entscheidung wäre komplizierter, weil mehrere Partner an ihr beteiligt sind, und es würde noch viel schwieriger, die Befehlszentren und Nachrichtenverbindungen zu schützen.

Es erscheint aus all diesen Gründen sehr zweifelhaft, ob eine NATO-Atomstreitmacht für den Fall eines massiven atomaren Angriffs auf Europa ein überzeugender Ersatz für die amerikanische Garantie wäre.

Andererseits ist die NATO-Atomstreitmacht zuweilen auch als Ersatz für die amerikanische Garantie nicht im Falle eines massiven atomaren Angriffs auf ganz Europa, sondern im Falle eines atomaren Angriffs auf ein einzelnes NATO-Mitglied bezeichnet worden. Es ist jedoch nicht recht einzusehen, warum in einem solchen Falle die von dem Angriff nicht betroffenen NATO-Länder eher als die Vereinigten Staaten bereit sein sollten, die Zerstörung ihrer Städte zu riskieren, um als Vergeltung für ihren überfallenen Bundesgenossen ein paar sowjetische Städte zu zerstören. Das anzunehmen, hieße behaupten, daß beispielsweise die Türkei oder Griechenland sich stärker mit Ländern wie Norwegen oder Island identifizieren, als die Vereinigten Staaten es tun.

Es sieht nicht danach aus, als könnte die Abschreckung durch eine NATO-Streitmacht für die Sowjets glaubwürdiger sein als die ebenfalls zweifelhafte Abschreckung durch nationale Atomstreitkräfte. Noch weniger sieht es danach aus, als könne sie die amerikanische Garantie wirksam ergänzen.

Andere Motive für die NATO-Streitmacht

Wir wollen nun die Behauptung kritisch untersuchen, daß die Europäer durch eine tiefe Furcht vor einem sowjetischen Atomwaffenangriff, auf den möglicherweise die Vereinigten Staaten nicht antworten würden, zu ihrem Streben nach einer unabhängigen Abschreckungsmacht oder einer NATO-Atomstreitmacht veranlaßt wurden. Die Einschätzung dieser europäischen Befürchtungen in Amerika spiegelt zu einem guten Teil gewisse Emotionen der Amerikaner wider. Wir haben selbst manches dazu beigetragen, daß diese Bewegung auf die atomare Bewaffnung hin in Europa in Gang kam, und unser Eintreten für eine gemeinsame Atombewaffnung und für die europäische Einigung trägt Züge eines latenten Isolationismus: es liegt darin irgendwie die Hoffnung, daß ein Europa, das sich selbst verteidigen kann, es den Vereinigten Staaten erlauben würde, ihre überseeischen Lasten und Verpflichtungen einzuschränken. Umgekehrt fühlen sich die Europäer wiederum durch solche amerikanischen Erwägungen beunruhigt.

Die diversen Befürchtungen und Motive der NATO-Länder werden bei uns zu sehr simplifiziert. Die einzigen NATO-Mächte, die bisher den Versuch gemacht haben, die nukleare Unabhängigkeit zu erreichen, sind Großbritannien und Frankreich, und sie begannen ihre Programme lange vor der Zeit, da irgend jemand ernste Zweifel an der amerikanischen Garantie äußerte — die Briten schon in den vierziger Jahren, die Franzosen 1954. Diese Programme wurden im Lauf der Zeit mit verschiedenen Argumenten gerechtfertigt, aber es deutet wenig darauf hin, daß die Furcht vor einem sowjetischen Atomwaffenangriff der dominierende Beweggrund gewesen wäre. Im Gegenteil: nachlassende Verteidigungsanstrengungen, hoffnungsvolle Aeußerungen über Aussichten auf eine Lösung der Ost-West-Probleme und viele ausdrückliche Erklärungen zeigen, daß die Europäer sich keine großen Sorgen um einen vorsätzlichen, massiven Atomwaffenangriff machen. Wenn sie sich aber keine Sorgen machen, so wird der Zweifel

an der amerikanischen Antwort auf einen solchen Angriff zu einer rein akademischen Frage.

Ich habe bei der Behandlung der nationalen Atomstreitkräfte schon darauf hingewiesen, daß es andere Motive für Atomwaffenprogramme gibt, die nichts mit der Furcht vor einem sowjetischen Atomwaffenangriff zu tun haben und in manchen Fällen sogar mit ihr unvereinbar sind. Natürlich gibt es in Europa berechtigte Befürchtungen, aber die betreffen hauptsächlich die Frage, ob die NATO über ausreichende und geeignete Mittel verfügt, Aggressionen auf einer niedrigeren Stufe abzuwehren.

Auch andere den nationalen Atomstreitkräften zugedachte Aufgaben kann eine NATO-Atomstreitmacht ebensowenig erfüllen wie jene. Für die Abschreckung eines nichtatomaren Angriffs der Sowjetunion weist sie ungefähr dieselben Mängel auf wie die nationalen Streitkräfte. Wie diese leistet sie der Illusion Vorschub, sie sei ein geeignetes Abwehrmittel gegen einen konventionellen Angriff, obwohl das nicht in der Absicht vieler ihrer bedeutendsten Befürworter liegt. Aber den Leuten, die für eine Zusammenfassung nationaler Atomstreitkräfte unter der Bedingung eintreten, daß gleichzeitig auch die konventionellen Streitkräfte verstärkt werden, muß entgegengehalten werden, daß diese Bedingung vermutlich kaum zu erfüllen ist.

Für die Wahrung rein nationaler Interessen oder in Konflikten mit anderen kleinen Mächten kann die gemeinsame Streitmacht offenkundig nicht benutzt werden, und besonders im Falle von Konflikten in Uebersee wäre wohl kaum die Zustimmung der anderen Verbündeten zu erreichen.

Völlig nutzlos ist die gemeinsame Streitmacht als politische Waffe im Wettlauf um eine bevorzugte Position innerhalb der Allianz, und einer eifersüchtigen Wahrung der nationalen Souveränität steht sie diametral entgegen.

Alles in allem: die NATO-Atomstreitmacht befriedigt weder die erklärten noch die geheimen Beweggründe für die nationalen Atomwaffenprogramme, und es ist daher höchst unwahrscheinlich, daß sie an deren Stelle treten könnte. Das haben zum Beispiel viele Franzosen ganz deutlich gesagt. Ebenso wie Präsident *de Gaulle* ist eine Reihe von Parlamentariern gegen die NATO-Streitmacht. Andere befürworten sie, aber sie tun das ganz offen mit dem Argument, daß sie sich als eine Hilfe für die nationale französische Atomrüstung auswirken werde, unter anderem weil sie vermutlich das amerikanische Atomenergiegesetz weiter aushöhlen werde. Auf jeden Fall ist die französische Regierung entschlossen, ihre „force de frappe" zu schaffen — mit oder ohne NATO-Atomstreitmacht. Um es mit den Worten von General *Billotte* zu sagen: Die NATO-Atomstreitmacht „entspricht nicht einmal halbwegs den Erfordernissen der Sicherheit Frankreichs ... (und) kann in keiner Weise das französische Programm ersetzen".

Schließlich würde bei einer NATO-Atomstreitmacht auch die Gefahr bestehen, daß das eine oder andere Mitglied in Krisenzeiten oder womöglich gar zur Verfolgung eigensüchtiger Ziele sein Kontingent abzieht. Als Sicherung dagegen ist vorgeschlagen worden, daß die Waffen der Streitmacht von gemischten Besatzungen aus allen Mitgliedstaaten bedient werden sollen. Truppenkomman-

deure bezweifeln aber, ob eine solche Regelung funktionieren würde. Ueberdies würden in diesem Falle die Fragen der Souveränität wiederum in schärfster Form aufgeworfen werden. General *de Gaulle* hat sich schon einer wesentlich weniger weitgehenden Integration widersetzt. (Der vor kurzem erreichte Kompromiß über die Integration der Luftverteidigung in Europa bezieht sich nur auf den sehr kleinen Teil der französischen Jagd-Luftwaffe, der in Deutschland stationiert ist.) Eine solche Sicherung durch gemischte Besatzungen würde wahrscheinlich in gleicher Weise durch Kompromißlösungen zur Bedeutungslosigkeit verurteilt werden.

Es ist ein Omen für die Notwendigkeit solcher Kompromisse, daß zu den Befürwortern der NATO-Streitmacht nicht nur Leute zählen, die der Ausbreitung der Atomwaffen Grenzen setzen wollen, sondern auch einige, die einfach keine bestimmte Meinung haben, und gar viele, die aktiv auf diese Ausbreitung hinarbeiten[7]. Diese Leute kommen einem vor wie das stramme Dirndl, das vor einem opulenten Mahl eine Maß Bier zur Appetitanregung trinkt.

Einige Befürworter der NATO-Atomstreitmacht räumen ein, daß ihr militärischer Wert gering wäre, aber sie glauben, daß ihr politisch eine große Bedeutung zukommt. Diese politische Bedeutung dürfte jedoch eher negativ sein. Zunächst einmal sind ihre politischen Auswirkungen nicht von ihrem militärischen Gehalt zu trennen. Wenn die angeblichen Vorteile der NATO-Atomstreitmacht — wie ich voraussage — die Probe aufs Exempel nicht bestehen, so dürfte sich das sehr bald herausstellen und unsere Verbündeten beunruhigen. Zweitens haben einige Versionen des Vorschlags wegen des darin enthaltenen Zuges zur automatischen Auslösung des Gegenschlages beunruhigende politische Wirkungen, und das ist sowohl in Amerika als auch in Europa Wasser auf die Mühlen des „Unilateralismus". Drittens droht durch die zu erwartende Weigerung einiger wichtiger Verbündeter, sich an dem Projekt zu beteiligen, eine Aufspaltung der Allianz in einzelne Blöcke. Viertens kann die Streitmacht als ein Schritt in Richtung auf den Abzug des amerikanischen Verteidigungsschirms aufgefaßt werden. In Frankreich sind manche Leute eifrig bemüht, in der amerikanischen Presse auftauchende Andeutungen in dieser Richtung zu registrieren. Während der Debatte im französischen Senat im November letzten Jahres hat Philippe *Dargenlieu* solche Andeutungen benutzt, um die Zweifel an der amerikanischen Garantie zu rechtfertigen und die Notwendigkeit einer nationalen Atomstreitmacht zu begründen. Fünftens würde die NATO-Atomstreitmacht dem in Mode gekommenen Gerede von der „Unglaubwürdigkeit" der amerikanischen Garantie einige Substanz verleihen.

In vieler Hinsicht dürfte die NATO-Atomstreitmacht also sowohl direkt als auch indirekt eher zu einem Schritt auf dem Wege zur Ausbreitung der Atomwaffen werden als zu einem Mittel, sie zu verhindern. Ihr militärischer und ihr politischer Wert sind beide mehr als zweifelhaft.

---

[7]) So hat beispielsweise einem Bericht der *New York Times* vom 23. Juli 1960 zufolge der Generalsekretär der NATO mit General *de Gaulle* die Möglichkeit erörtert, Frankreich Atomraketen unter seiner eigenen Kontrolle zur Verfügung zu stellen, falls es sich gleichzeitig damit einverstanden erklärt, daß andere Atomwaffen unter gemeinsame Kontrolle gestellt werden.

IV. DIE AMERIKANISCHE GARANTIE

Es ist in Mode gekommen zu behaupten, daß ein amerikanischer Gegenschlag auf einen sowjetischen atomaren Angriff in Europa „unglaubwürdig" sei. Trifft diese Behauptung zu? Was ist damit eigentlich gemeint?

Das Augenfälligste ist zunächst einmal, daß sie überhaupt keinen genau bestimmbaren Gehalt hat. Wenn man von Glaubwürdigkeit oder Unglaubwürdigkeit spricht, unterstellt man, daß die Alternativen nur ein Ja oder ein Nein sein können. In Wirklichkeit ist es aber weder sicher, daß der Gegenschlag kommt, noch daß er nicht kommt. Die eigentliche Kernfrage ist die nach der Wahrscheinlichkeit unseres Gegenschlages unter den jeweils gegebenen Umständen. Welche Risiken gehen die Sowjets ein, wenn sie im Vertrauen darauf, daß wir nicht zurückschlagen werden, einen Angriff auf Europa unternehmen? Wie sicher können sie sich dabei fühlen?

Diese Fragen hängen mit anderen zusammen: Wie stark sind die Vereinigten Staaten daran interessiert, Europa vor der Vernichtung oder Unterjochung durch die Kommunisten zu schützen? Wie groß wäre vom amerikanischen Standpunkt das Risiko des Abseitsstehens, wenn Bomben auf Europa fallen, verglichen mit dem Risiko des Gegenschlags? Wie groß ist die Gefahr unüberlegter Entscheidungen? Was wäre vom Standpunkt der amerikanischen Interessen eine vernünftige Entscheidung?

Wenn man diese Fragen nüchtern durchdenkt, muß man zu dem Ergebnis kommen, daß der amerikanische Gegenschlag keineswegs „unglaubwürdig" ist. Ich glaube, daß die heute so oft vertretene Auffassung falsch ist — und zwar auch dann noch falsch, wenn man „unglaubwürdig" nur im Sinne von „sehr zweifelhaft" versteht. Bei einem thermonuklearen Angriff auf Europa würden wir unter allen nur denkbaren Bedingungen mit größter Wahrscheinlichkeit den Gegenschlag führen. Das gilt für den gegenwärtigen Zeitpunkt, und es wird auch künftig gelten, wenn wir und unsere Verbündeten eine wohlüberlegte Politik treiben. Und allem Anschein nach finden die Sowjets den amerikanischen Gegenschlag nicht „unglaubwürdig", denn sie sind von der Eroberung Europas durch die Furcht vor eben diesem Gegenschlag zurückgehalten worden, und nicht etwa durch moralische Skrupel oder weil sie die rein europäischen Verteidigungskräfte nicht überwältigen könnten.

Die Risiken des Nichteingreifens

Die Sowjets haben Gründe genug, daran zu zweifeln, daß es ihnen gelingen könnte, Europa zu isolieren und allein zu überfallen, ohne gleichzeitig die Vereinigten Staaten anzugreifen. Erstens ist ein beträchtlicher Teil der amerikanischen Atommacht über viele Teile Europas verteilt, von Großbritannien bis zur Türkei. Zweitens wäre es sehr schwer, einen Angriff auf Europa allein von der ersten Welle eines größer angelegten Angriffs zu unterscheiden, der sehr bald auch die Vereinigten Staaten einbeziehen würde. Schließlich ist es sehr fraglich, ob wir mit ansehen könnten, wie unsere Verbündeten Stück um Stück erobert und vernichtet werden, ohne fürchten zu müssen, daß daraus eine entscheidende

Machtverschiebung resultiert, die die Vereinigten Staaten letztlich ebenfalls mit Vernichtung oder Eroberung bedroht. Aber ganz abgesehen von dieser auf der Hand liegenden langfristigen Bedrohung würde eine schwere Gefahr sofortiger Zerstörung eines großen Teils der Vereinigten Staaten bestehen.

Um das zu verdeutlichen, sollten wir uns einmal vorstellen, wie sich ein solcher Angriff unter dem Eindruck einer schweren krisenhaften Spannung ausnehmen würde. Ist es denkbar, daß die Sowjets einen massiven atomaren Angriff auf Europa unternehmen und dabei ausgerechnet die paar Dutzend Punkte aussparen, auf denen die amerikanischen Atomstreitkräfte stationiert sind? Das wäre für sie höchst gefährlich und daher, wie wohl jeder zugeben wird, sehr unwahrscheinlich. Auf unseren Kontrolltafeln im Keller des Pentagon, in Colorado Springs und anderswo würden wir also feststellen, daß ein beträchtlicher Teil unserer Atomstreitmacht vernichtet, der größere Teil aber noch intakt ist. Und da sollte man sich nicht darauf verlassen können, daß wir diese Streitkräfte einsetzen, solange sie noch aktionsfähig sind?

Um das Bild noch zu vervollständigen, sollten wir uns vergegenwärtigen, daß rund um die Vereinigten Staaten zu jeder Zeit Flugzeuge in der Luft sind, die nicht einwandfrei als Flugzeuge befreundeter Länder zu erkennen sind. Von Zeit zu Zeit nimmt die Zahl dieser Maschinen zu und erreicht ein „kritisches" Ausmaß. In solchen Augenblicken gibt es nur noch drei mögliche Erklärungen: entweder ein zufälliges starkes Anwachsen außerplanmäßigen Luftverkehrs oder Irrtümer des Flugerkennungsdienstes oder aber ein auf die Vereinigten Staaten gerichteter feindlicher Angriff. Nun zeigt die Erfahrung, daß die in Krisenzeiten herrschende Nervosität häufig zu Falschmeldungen über Einflüge führt. Alarme dieser oder ähnlicher Art werden normalerweise mit Vorbehalt aufgenommen. Sie werden nur im Zusammenhang mit anderen Anzeichen feindlicher Absichten gewertet. Aber wenn ein solcher Alarm mit der eindeutigen Gewißheit eines sowjetischen Angriffs auf Europa zusammenfallen würde, so ist es ziemlich sicher, daß wir auf den Knopf drücken würden, zumindest aber würde sich das Risiko für die Sowjets noch erheblich vergrößern.

Fügen wir zu diesem Bild einer schweren Bedrohung unseres Landes noch das Wissen hinzu, daß Hunderttausende von Amerikanern und Millionen Menschen der uns nahestehenden Verbündeten zu diesem Zeitpunkt bereits getötet sind, so sollte man eigentlich nicht daran zweifeln, daß wir uns entschließen würden, unsere Streitmacht einzusetzen. Jedenfalls aber ist es absurd zu glauben, daß die Sowjets sich darum keine Sorgen zu machen brauchten. Sie müßten unsere Reaktion auf eine ungeheuerliche Bedrohung einkalkulieren, und damit riskieren sie erheblich mehr als nur einen „Schatten der Ungewißheit". Es wäre für sie in der Tat das äußerste Risiko, einen Teil unserer Atommacht zu zerstören und den größeren Teil unversehrt zu lassen.

Wir haben noch auf manche andere Weise unsere Verteidigung mit derjenigen Europas vereinigt. Die augenfälligste davon sollte nicht gering geachtet werden: wir haben darüber einen Vertrag abgeschlossen. Für die Vereinigten Staaten ist es keine leere Redensart, wenn sie sagen, daß sie einen Angriff auf Europa als Angriff auf sich selbst betrachten. Schon in weit weniger aufsehenerregenden Fällen

würden wir einen enormen Verlust an politischem Einfluß erleiden, wenn wir unsere Verpflichtungen nicht erfüllen würden. Wem unser Versprechen allein nicht genügt, der möge sich dennoch vor dem Fehler hüten, anzunehmen, daß wir selbst unsere Verpflichtungen nicht ernst nähmen. Wir haben uns im voraus darauf festgelegt, daß wir eingreifen werden.

Selbst wenn eiskalte Berechnung den Gedanken nahelegen könnte, daß es für uns günstiger wäre, der sowjetischen Aggression nicht entgegenzutreten, besteht hinreichend Grund zu der Erwartung, daß wir unter diesen Umständen keine eiskalten Rechner wären. Wir gehen in jedem Falle sowohl unmittelbare als auch langfristige Risiken ein, wenn wir nicht zurückschlagen. Die angeführten Argumente sollten deutlich machen, daß unser Gegenschlag nicht nur von einer rein gefühlsmäßigen Reaktion abhängig ist. Wenn ein massiver atomarer Angriff auf Europa stattfinden würde, so würde die Vernunft uns gebieten, damit zu rechnen, daß in jedem Augenblick der gleiche Angriff auch über uns hereinbrechen kann. Und ein Aggressor, der das nicht mit einkalkuliert, würde seinerseits äußerst unvernünftig handeln. Er würde sich mit einem Angriff auf Europa allein in eine außerordentlich gefährdete Position hineinmanövrieren, denn er würde uns damit geradezu herausfordern, seine strategische Atomstreitmacht außer Gefecht zu setzen. Somit würde eine äußerst gefährliche Lage entstehen, die sich so schnell nicht wieder beruhigen würde. Wenn dem Angriff auf Europa nicht unmittelbar der Angriff auf die Vereinigten Staaten folgen würde, so müßten wir annehmen, daß entweder der Angriff ohne Befehl von höchster Stelle ausgelöst wurde oder eine gewaltige Fehlkalkulation unterlaufen ist. Aber was auch immer der Grund für die Aktion gewesen sein mag, der Aggressor müßte auf jeden Fall damit rechnen, daß wir einen Präventivschlag führen. Auf beiden Seiten wäre die Versuchung riesengroß, der anderen zuvorzukommen.

Und wenn der Aggressor sich noch so große Mühe geben würde, uns klarzumachen, daß er „nur" Europa angreift und Amerika unbehelligt lassen will, wäre das so unglaubwürdig, daß wir uns kaum davon überzeugen lassen würden. Es ist kaum möglich, sich eine vernünftige Begründung für einen Angriff dieser Art vorzustellen. Da wäre es schon wesentlich plausibler, einen Angriff auf ein einzelnes europäisches Land zu führen und ihn damit zu motivieren, daß dieses Land eine bedrohliche, selbständige Atommacht geworden sei. Die Möglichkeit eines solchen Angriffs ist — um es noch einmal zu sagen — das Ergebnis der Ausbreitung von Atomwaffen und nicht etwa eine Rechtfertigung dafür. Aber für einen massiven Angriff auf ganz Europa und nur auf Europa allein läßt sich wirklich kein plausibler Grund finden. Solch ein Angriff scheint ein Alptraum der Leute zu sein, die eine gar zu vereinfachte Vorstellung von der Welt haben, nicht aber eine reale Gefahr. Ein vorsätzlicher, massiver Atomwaffenangriff auf Europa, der die Vereinigten Staaten einfach ignoriert, scheint mir wirklich das Letzte zu sein, um das die Europäer sich Sorgen zu machen brauchen.

Schließlich sei noch auf einen Punkt hingewiesen: Um einen solchen Angriff wirksam abzuschrecken, braucht die Vergeltung keine absolute Gewißheit zu sein. Es genügt, daß sie wahrscheinlich genug ist, um den Angriff für den Aggressor zu einer äußerst gefährlichen Angelegenheit zu machen. Und die Wahrscheinlichkeit unseres Gegenschlages ist offenkundig groß.

Die Risiken des Eingreifens

Bei der Untersuchung der Wahrscheinlichkeit unseres Gegenschlages habe ich mich bisher auf die Risiken konzentriert, die wir eingehen, wenn wir nicht eingreifen. Wir können und müssen auch die Risiken vermindern, die wir eingehen, wenn wir eingreifen. Man sollte allerdings nicht überschätzen, was auf diesem Gebiet getan werden kann. Wir sollten versuchen, die Waffenwirkung des thermonuklearen Krieges unter Kontrolle zu bringen und seine Schrecken zu mindern. Wir sollten das vor allem deshalb tun, weil ein thermonuklearer Krieg trotz unseres besten Willens, ihn zu verhindern, dennoch kommen könnte, beispielsweise als Ergebnis einer Fehlbeurteilung, einer Kurzschlußhandlung oder einer Ueberschreitung der Kommandogewalt. Aber weder aktive oder zivile Verteidigung noch andere Maßnahmen zur Begrenzung der durch einen thermonuklearen Krieg verursachten Zerstörungen können so wirksam sein, daß die Vereinigten Staaten es sich leisten könnten, einen solchen Krieg auszulösen, solange es noch Alternativen gibt, die nicht noch größere Gefahren mit sich bringen. Aus diesem Grunde würden Vorkehrungen für eine Begrenzung der Zerstörungen die Vereinigten Staaten nicht angriffsbereiter machen, und sie würden auch nicht so ausgelegt werden können. Sie würden allerdings auch den Europäern keine zusätzliche Sicherheit für unser Eingreifen bieten, wenn die mit dem Nichteingreifen verbundenen Risiken nicht so groß wären[8]. Der wichtigste Zweck unserer Verpflichtungen gegenüber Europa und unserer Stationierung von Streitkräften in diesem Gebiet ist ja gerade, den Sowjets, den Europäern und uns selbst ständig vor Augen zu führen, daß wir uns der enormen Risiken bewußt sind, die die Vereinigten Staaten eingehen, wenn sie Europa nicht gegen einen massiven atomaren Angriff verteidigen.

Verstärkung der konventionellen Verteidigung

Welche Art von Risiko würden die Sowjets auf sich nehmen? Wenn unsere Einschätzung der Sowjets nicht gerade von Wunschdenken geprägt ist, neigen

[8]) Der Militärexperte der Londoner *Times* beispielsweise findet es „schwer vorstellbar, daß ein amerikanischer Präsident bereit sein könnte, den Tod von fünf Millionen Amerikanern eher zu riskieren als den Tod von 50 Millionen". Sein Kommentar wurde ausgelöst durch eine in den Vereinigten Staaten selbst weit verbreitete Diskussion, in der Zweifel an der Glaubwürdigkeit des amerikanischen Gegenschlags gegen einen atomaren Angriff auf Europa geäußert wurden. Aber diese amerikanischen Zweifel gehen von ganz unwahrscheinlichen hypothetischen Voraussetzungen aus, unter denen unsere Entscheidungen zu treffen wären. So konstruiert zum Beispiel Hermann *Kahn* („On Thermonuclear War", Princeton University Press, 1960, S. 27 f) folgende Hypothese: a) Die Sowjets löschen — „einfach um ihre Stärke und Entschlossenheit zu demonstrieren" — London, Berlin, Rom, Paris und Bonn aus; b) Nach diesem Ueberfall — wahrlich eine in der Geschichte der Menschheit einmalige Art und Weise, nur mal so seine Muskeln spielen zu lassen! — bringt die amerikanische Führung es 24 Stunden lang nicht fertig, einen Entschluß zu fassen; c) in diesen 24 Stunden kommt sie erstens zu dem Schluß, daß 180 Millionen Amerikaner sterben würden, falls sie „Ja" sagt, und zweitens daß k e i n Angriff auf die Vereinigten Staaten stattfinden würde, wenn sie „Nein" sagt. *Kahn* variiert die Zahl der im Falle eines Angriffs voraussichtlich ums Leben kommenden Amerikaner, um dem Leser die Frage zu stellen, um welchen „Preis" er bereit wäre, die Verpflichtungen der Vereinigten Staaten gegenüber Europa zu erfüllen. Er versäumt es jedoch, dem die Frage gegenüberzustellen, wie viele Amerikaner sterben würden, wenn wir n i c h t zurückschlagen. Er stellt einfach eine Alternative mit einem hohen Preis einer anderen gegenüber, die angeblich keine Nachteile nach sich zieht. In Wirklichkeit heißt die Alternative aber nicht zehn bis 180 Millionen Tote gegen die Gewißheit unbehelligten Fortbestehens. Alle Faktoren, die für den Entschluß zum Gegenschlag sprechen, und alle die schweren Risiken, die wir eingehen, wenn wir nicht zurückschlagen, läßt *Kahn* unerwähnt.

wir dazu, ihre Ziele für das genaue Gegenteil der unsrigen zu halten. Aber eine Aktion, die uns schweren Schaden zufügt, ist nicht notwendigerweise von entsprechendem Nutzen für die Sowjetunion. Wir müssen die sowjetische Bedrohung vom Standpunkt der Interessen der Sowjetunion kalkulieren. Von ihrem Standpunkt besteht das Problem eines erfolgversprechenden Angriffs in Europa darin, den Angriff nach Art und Ausmaß so anzulegen, daß er stark genug ist, um Erfolg zu haben, aber schwach genug, um ein gutes Stück unterhalb der Schwelle zu bleiben, bei deren Ueberschreitung die amerikanische Vergeltung droht.

Die NATO steht vor dem Problem, wie sie sicherstellen kann, daß die Sowjets einen erfolgversprechenden Angriff nicht führen können, ohne ihn so stark zu machen, daß er sich vom Beginn eines allgemeinen Krieges nicht mehr unterscheiden würde. Es ist Europas größter strategischer Nachteil, daß es gegen einen Angriff mit konventionellen Waffen verwundbar ist, während die Vereinigten Staaten es nicht sind. Kritiker der NATO-Strategie weisen in ständig zunehmendem Maße darauf hin, daß es heutzutage die wichtigste Aufgabe der Allianz ist, durch Verstärkung ihrer konventionellen Streitkräfte die „Atomschwelle" zu erhöhen, das heißt die Sowjets zum Einsatz stärkerer Kräfte zu zwingen, wenn ihr Angriff Erfolg versprechen soll. Es war der Hauptfehler der NATO-Strategie in den fünfziger Jahren, daß sie dieses Problem nicht erkannte. Seit 1954 beruhte die NATO-Strategie auf der Voraussetzung, daß die Allianz auf jeden Angriff, der über einen örtlichen oder temporären Einfall hinausgeht, mit Atomwaffen antworten wird. Die Militärtheoretiker der NATO waren der Ansicht, daß der Westen keine andere Wahl habe als den atomaren Gegenschlag. Den russischen Massen, so sagte man, könne die NATO nichts zahlenmäßig Gleichwertiges entgegenstellen, sondern nur die überlegene Feuerkraft der Atomwaffen. Dieses Argument war zweifelhaft, und zwar sowohl hinsichtlich seiner Einschätzung des NATO-Potentials für die nichtatomare Verteidigung als auch hinsichtlich der Unterstellung, daß die Atomwaffen das Gleichgewicht zugunsten des Westens wiederherstellen könnten.

Zu der vielfältigen Kritik, die an dieser Atomwaffen-Politik geübt worden ist, läßt sich jetzt noch ein weiterer Punkt hinzufügen: Es ist seit ungefähr einem Jahr klargeworden, daß wir unsere Schätzungen über das konventionelle Potential der Sowjets herabsetzen müssen. Ministerpräsident *Chruschtschows* berühmte Rede vor dem Obersten Sowjet vom Januar 1960 und andere Anzeichen legen den Schluß nahe, daß die zahlenmäßige Verminderung der sowjetischen Streitkräfte weiter ging, als man im Westen erwartet hatte: seit 1955 zwei Reduzierungen hintereinander — jede davon um über eine Million Mann — und eine Verminderung aller Kategorien der nichtatomaren Rüstung einschließlich der Ueberwasserstreitkräfte der Marine, der normalen Bomberwaffe und der Landstreitkräfte. Von der durchaus erwarteten propagandistischen Auswertung im Hinblick auf die Abrüstung abgesehen, wurde diese Maßnahme so ziemlich mit dem gleichen Argument begründet wie die Umrüstung im Westen: mit der höheren Feuerkraft der modernen Waffen. Ein noch bedeutsamerer Grund war aber vermutlich der Mangel an Menschen infolge der zahlenmäßig schwachen

Kriegsjahrgänge. Fast will es scheinen, als hätten die Sowjets Schwierigkeiten, den NATO-Massen zu begegnen.

Was bedeutet diese sowjetische Kräfteverlagerung für die Entscheidung des Westens zwischen atomarer und konventioneller Verteidigung? Natürlich läßt sich auch so argumentieren: da die Sowjets sich auf den Atomkrieg vorbereiteten, sei es sinnlos, uns zur Abwehr eines nichtatomaren Angriffs zu rüsten. Aber dieses Argument klingt seltsam aus dem Munde gerade derjenigen Militärtheoretiker, die vorher behaupteten, es sei sinnlos, eine konventionelle Verteidigung aufzubauen, weil die Sowjets zu gut für den konventionellen Krieg gerüstet seien. Im Gegenteil: es ist jetzt eine ganze Skala von Angriffen denkbar, die nicht unbedingt zu einer höheren Stufe der Waffenanwendung übergehen müssen. Dies ist einer von vielen Gründen, die eine Neueinschätzung der Erfordernisse für die Verteidigung Europas nahelegen.

Im Grunde läuft die gegenwärtige NATO-Strategie darauf hinaus, bei jeder substantiellen Aggression — auch lokaler Art, sofern klar ist, daß es sich um einen planmäßigen Angriff handelt — den dritten Weltkrieg auszulösen. Auf diese Politik wird häufig Bezug genommen, wenn Zweifel an der Glaubwürdigkeit des amerikanischen Gegenschlags geäußert werden, und was in diesem Falle bezweifelt wird, ist der Wert der atomaren Garantie zur Abschreckung von Aggressionen geringeren Ausmaßes. Die Europäer fürchten, daß eine so drastische Drohung nicht geeignet ist, die Sowjets von einem sorgfältig vorbereiteten Angriff abzuschrecken, der zweifelsfrei auf einer niedrigeren Stufe der Waffenwirkung bleibt. Sollte ein solcher Angriff tatsächlich kommen, so fürchten sie wiederum, daß die Amerikaner ihr Versprechen halten könnten. In jedem Falle aber lähmt man die konventionelle Rüstung, wenn man sich zur Abschreckung auch geringfügigerer Aggressionen auf die atomare Vergeltungsdrohung verläßt, denn man erweckt den Anschein, als sei die konventionelle Rüstung überflüssig.

In letzter Zeit haben hochgestellte Persönlichkeiten der NATO verschiedentlich betont, daß die NATO im „Normalfall“ mit konventionellen Waffen zurückschlagen wird. Es würde die Allianz sicher mit neuem Leben erfüllen, wenn man das strategische Konzept noch deutlicher in dieser Richtung verändern würde. Denn wenn die Europäer auch zu dem Potential für einen großen Atomkrieg nichts Entscheidendes beitragen können, so sind sie doch sehr wohl in der Lage, die Abwehr von Aggressionen auf niedrigerer Stufe zu verstärken.

Während es sinnlos ist, die NATO künstlich zu einer strategischen Atommacht zu machen, haben die Europäer ein starkes Interesse an vermehrter Verfügungsgewalt über Atomwaffen kürzerer Reichweite und über die auf ihrem Gebiet stationierten Waffen. Sie hieran stärker zu beteiligen, ist erwägenswert. Die taktischen Atomwaffen sind zwar überschätzt worden, denn auch sie kann man nicht einsetzen, ohne fürchten zu müssen, daß der Krieg „ausartet“. Aber das bedeutet nicht, daß wir uns allein auf die Wahl zwischen großen strategischen Atomwaffen und konventionellen Waffen beschränken sollten. Wenn beispielsweise der Aggressor von sich aus taktische Atomwaffen anwendet, so liegt eine größere Flexibilität in der Waffenwahl im Interesse der Europäer.

Das Problem der Kontrolle

Einer der wichtigsten Beweggründe, sich der Ausbreitung von Atomwaffen zu widersetzen, ist die Notwendigkeit, eine Begrenzung der Waffenwirkung im Kriege anzustreben, das heißt entweder zu verhindern, daß ein konventioneller Konflikt zu einem nuklearen wird, oder einen nuklearen Konflikt unter Kontrolle zu bringen bzw. zu ersticken, bevor er ausartet. In einer Allianz ist schon für eine stabile konventionelle Kriegführung eine verantwortliche, zentrale Kontrolle der Atomwaffen unerläßlich. Die Kontrolle des Atomkriegs selbst aber — sei es durch die Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Zielen, sei es durch die Verhinderung des Uebergangs zur nächst „höheren" Stufe oder als Bestandteil eines Handels, um die Beendigung des Krieges zu günstigen Bedingungen zu erzwingen — rückt mit wachsender Ausbreitung der Atomwaffen in immer weitere Ferne. E i n e Atomstreitmacht im Kriege zu kontrollieren und zu koordinieren, ist schon schwer genug; die Koordinierung eines Haufens von unabhängigen Atomstreitkräften scheint ein hoffnungsloses Unterfangen.

Die verantwortliche Kontrolle der Entscheidung über Krieg und Frieden und über die „Ebene", auf der ein Krieg gegebenenfalls auszufechten wäre, ist ein Punkt, auf den es unseren Verbündeten besonders ankommt. Einige der im Gespräch befindlichen Vorschläge für die Atomwaffenpolitik der NATO gehen insofern von falschen Voraussetzungen aus, als sie unterstellen, daß die Europäer sich nur darum sorgten, ob die Amerikaner auch den Befehl zum Losschlagen geben werden, wenn es nötig ist. In Wirklichkeit ist diese Besorgnis um das amerikanische Eingreifen nicht von der Sorge um das Vetorecht zu trennen. Obwohl scheinbar im Widerspruch zu dem Wunsch nach Unabhängigkeit, ist das Verlangen nach dem Vetorecht doch sehr ausgeprägt. Genau das wird in dem Schwarm von Vorschlägen von amerikanischer und anderer westlicher Seite übersehen, die alle auf die eine oder andere Weise darauf hinauslaufen, ein automatisches System für den Gegenschlag zu schaffen, um die Abschreckung gegen einen vorsätzlichen Angriff sicherer zu machen. Das Verlangen nach dem Vetorecht hängt mit der bereits erwähnten grundlegenden Tatsache zusammen, daß das Problem der Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs nicht von dem Problem der Verhütung einer Fehlentscheidung zu trennen ist. Es ist die Aufgabe der amerikanischen Militärpolitik, weiter an der Vervollkommnung einer Streitmacht zu arbeiten, von der hinreichend klar ist, daß sie im Falle eines massiven atomaren Angriffs auf Europa eingesetzt wird, und die doch so scharf kontrolliert wird, daß sowohl Europäer als auch Amerikaner beruhigt sein können, daß sie im Falle von kleineren Provokationen oder falschem Alarm n i c h t eingesetzt wird.

Versuche, den ersten Teil dieser Aufgabe durch die Aufstellung eines Katalogs automatischer Verpflichtungen zu lösen, die die Entscheidung vom Willen der Vereinigten Staaten unabhängig machen, werden uns nicht zufriedenstellen. Und wenn die Regeln so automatisch gemacht werden, daß sie sowohl von den Europäern als auch von den Amerikanern unabhängig sind, wird keiner zufrieden sein. Der einzige der großen Verantwortung gerecht werdende Weg, die Zweifel an der Entschlossenheit der Vereinigten Staaten zu zerstreuen, besteht darin, ihr Schicksal so eng mit dem Europas zu verknüpfen, daß die Vernunft ihnen den

Gegenschlag gegen einen massiven atomaren Angriff auf Europa gebietet, und daneben die europäische Verteidigung stark genug zu machen, daß sie mit jeder anderen Art von Angriff fertig wird.

Gegenseitige Abhängigkeit Amerikas und Europas

Die Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa bewirkt nicht nur, daß die Vereinigten Staaten sofort in einen sowjetischen Angriff auf Europa verwickelt würden, sondern auch umgekehrt, daß Europa sofort in einen sowjetischen Angriff auf die Vereinigten Staaten verwickelt würde. Das könnte nachteilige Wirkungen haben, wenn wir eine besonders provozierende oder verantwortungslose Politik treiben würden. Nichtsdestoweniger ist es notwendig, und schließlich handeln die Vereinigten Staaten ja nicht verantwortungslos. Es mag sein, daß manche Europäer es für ideal hielten, wenn die Vereinigten Staaten zwar in einen Angriff auf Europa verwickelt würden, nicht aber Europa in einen Angriff auf Amerika. Analoge Wünsche im umgekehrten Sinne gibt es zweifellos auch in den Vereinigten Staaten, aber sie sind gleichermaßen Hirngespinste.

In der von manchen Europäern geäußerten Besorgnis, daß wir uns eines Tages aus der Allianz zurückziehen könnten, kommt ebenso wie in dem Streben nach „Unabhängigkeit" die Ueberzeugung zum Ausdruck, daß Bündnisse im Atomzeitalter überholt seien. Aber die Vereinigten Staaten sind doch auf lange Zeit hinaus unausweichlich auf ihre Verbündeten angewiesen. Die einzige feste Grundlage für die dauernde Verknüpfung unseres Schicksals mit dem Europas ist die Ueberzeugung, daß wir, wenn die Europäer oder andere Verbündete dem Kommunismus anheimfallen, eines Tages den gleichen Weg gehen müssen oder vernichtet werden. Der Prozeß der kommunistischen Durchdringung der nichtkommunistischen Welt kann nicht endlos weitergehen, ohne daß eines Tages die Vereinigten Staaten selbst einem Angriff ausgesetzt sind, ja sogar gegen einen Angriff mit konventionellen Waffen verwundbar werden. Das würde uns dann zu noch viel größeren Verteidigungsanstrengungen zwingen als heute, zu größeren wahrscheinlich, als eine demokratische Gesellschaft tragen kann. Die Allianz ist lebensfähig, weil ohne sie weder unsere Verbündeten noch die Vereinigten Staaten auf die Dauer bestehen können. Das ist der Grund, weshalb wir bewußt unsere Soldaten und deren Angehörige in das Geschick Europas verstricken. Wir identifizieren unser gegenwärtiges Schicksal mit dem Europas, weil wir davon überzeugt sind, daß unsere Zukunft nicht von der Europas zu trennen ist.

Ich glaube, daß die amerikanische Garantie in der gegenwärtigen Diskussion zuweilen in absurder Weise unterschätzt wird — oft allerdings bloß zum Zweck der Rechtfertigung des Wunsches nach nationalen Atomstreitkräften. Aber das bedeutet freilich nicht, daß die amerikanische Garantie unwandelbar wäre. Es ist im Gegenteil eine der beunruhigendsten Implikationen der Bestrebungen zur Aufstellung von nationalen oder NATO-Atomstreitkräften, daß sie in Zukunft zu einer Schwächung der amerikanischen Garantie führen können. Wenn eine nationale oder eine gemeinsame Atomrüstung die Sowjetunion wirklich abschrecken kann, dann läßt sich kaum noch eine amerikanische Verpflichtung zu diesem Zweck rechtfertigen. Und selbst wenn europäische Atomstreitkräfte auch nur einen Anschein von Abschreckung erwecken, könnte es geschehen, daß sie

zwar nicht die Sowjets, wohl aber den amerikanischen Kongreß beeindrucken. Dann würden die Europäer etwas verlieren, was von enormem Wert für sie war, und was sie dafür eintauschen würden, könnte sehr wohl von geringem oder gar keinem Wert sein. Die Advokaten der Ausbreitung von Atomwaffen haben ebenso wie die Befürworter einer europäischen Atomstreitmacht tatsächlich zuweilen die Möglichkeit einer Verringerung der amerikanischen Streitkräfte in Uebersee als Köder angeboten. Vielleicht bedarf es nicht einmal einer neuen Zahlungsbilanzkrise, damit wir auf diesen Köder anbeißen. Ein Abzug beträchtlicher amerikanischer Streitkräfte aus Europa würde aber nicht nur ganz deutlich unsere Verknüpfung mit dem Schicksal Europas vermindern, sondern es den Sowjets auch leichter machen, einen Angriff so anzulegen, daß er eindeutig nur gegen Europa und nicht gegen die Vereinigten Staaten gerichtet ist.

Ich möchte nicht den Eindruck erwecken, als seien die Amerikaner größenwahnsinnig. Europa ist von lebenswichtiger Bedeutung für die Vereinigten Staaten, und die Notwendigkeit der amerikanischen Garantie als Abschreckung gegen einen massiven atomaren Angriff auf Europa ist nichts als ein Beweis dafür, daß die Unabhängigkeit Amerikas ebenso ihre Grenzen hat wie die Europas. Vielmehr soll meine Argumentation in erster Linie beweisen, daß das vielzitierte Wort „Interdependenz" sehr ernst genommen werden muß.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Betrachten wir noch einmal zusammenfassend die vier aufgezeigten Alternativen für die Abschreckung eines atomaren Angriffs auf Europa:

Die erste Alternative — völlige Ablehnung von Atomwaffen einschließlich der amerikanischen Garantie — würde die Gefahr eines sowjetischen Angriffs vergrößern. Ein solcher Angriff wäre zwar auch dann noch gefährlich für die Sowjetunion, weil er die langfristigen Interessen der Vereinigten Staaten schwer schädigen würde. Aber es steht außer Zweifel, daß ein amerikanischer Gegenschlag weniger wahrscheinlich und damit das Angriffsrisiko für die Sowjets geringer würde, wenn es den „Unilateralisten" gelänge, das unmittelbare Engagement der Vereinigten Staaten in Europa zu lösen.

Die zweite und die dritte Alternative sind indessen kaum besser als die erste. Bemühungen der Europäer um die nukleare „Unabhängigkeit" — sei es in Form von nationalen Atomstreitkräften oder in Form irgendwelcher gemeinsamer Unternehmen — haben weitgehend den gleichen Effekt. Sie würden die amerikanische Garantie gegen einen sowjetischen Angriff schwächen, ohne etwas Gleichwertiges an ihre Stelle zu setzen.

Die vierte Alternative, die amerikanische Garantie für Europa, ist für beide Seiten eine Notwendigkeit. Um ihren Wert zu erhalten, ist es wichtig, die in Europa stationierte amerikanische Atommacht nicht zu vermindern, solange die konventionellen Kräfte nicht so weit verstärkt sind, daß jede Lücke geschlossen ist; auf jeden Fall ist es unbedingt nötig, daß wir in Europa bleiben. Um jeden Zweifel an der verantwortungsbewußten Kontrolle über die Atomwaffen zu beseitigen, ist es von größter Bedeutung, daß diese Kontrolle zentralisiert bleibt. Im

Interesse sowohl einer wirksamen Abschreckung als auch einer verantwortlichen Kontrolle müssen wir alles in unserer Macht Stehende tun, um eine Ausbreitung der Atomwaffen zu verhindern.

Diese Politik ist die beste sowohl vom Standpunkt der Vereinigten Staaten als auch vom Standpunkt Europas. Sie ist außerdem vernünftig vom Standpunkt der Stabilität des Weltfriedens, und soweit die Sowjetunion ein gemeinsames Interesse mit uns daran hat, die Gefahr von Fehlkalkulationen auszuschließen, mag sie auch ihren Interessen entsprechen. Letzteres ist durchaus kein Nachteil, denn unsere Interessen stehen nicht unbedingt immer im Gegensatz zu denen der Sowjetunion. Wir sollten zum Beispiel nicht annehmen, daß die Ausrüstung Chinas oder der Staaten des Warschauer Paktes mit Atomwaffen für uns vorteilhaft wäre, nur weil sie für die Sowjets nachteilig ist.

Viele Leute sind heute für einseitige Abrüstungsmaßnahmen — selbst um den Preis großer Risiken —, weil sie hoffen, daß das die Sowjets zu ähnlichen Maßnahmen veranlassen wird. Ich bin ganz anderer Ansicht. Ich empfehle hier eine Politik, die die Verteidigung der Allianz verbessern soll. Wir sollten diese Maßnahmen ergreifen, „obwohl" sie sozusagen im Interesse des Westens und des Ostens liegen, beispielsweise indem sie die Gefahr einer Fehlkalkulation oder eines „irrtümlichen" Krieges verringern.

Man könnte einwenden, daß eine solche Politik der Verhinderung, Verzögerung oder zumindest Kontrolle der Ausbreitung von Atomwaffen zu wenig erfolgversprechend ist oder sich zu langsam auswirken wird und daß nur ein umfassendes Abrüstungsabkommen, vielleicht sogar nur die Errichtung einer Weltregierung, Abhilfe schaffen kann. Aber wir dürfen nicht denken, daß die Rüstungskontrolle in einem einzigen Augenblick als große geschichtliche Wende kommen wird. Die Kontrollvorschläge, die heute auf der Tagesordnung der Verhandlungen stehen, sind — soweit sie ernst zu nehmen sind — bestenfalls kleine, sehr indirekte und unsichere Schritte. Ein Abkommen über die kontrollierte Einstellung der Kernwaffenversuche könnte ein bescheidener Anfang sein, aber es wäre noch weit davon entfernt, die Ausbreitung der Atomwaffen ein für allemal zu verhindern, und es könnte die Tendenz zur Ausbreitung, die wir in einigen Teilen unserer Bündnispolitik eingeleitet haben, nicht neutralisieren. Auf der anderen Seite würde eine Revision dieser Bündnispolitik schon eine wirksamere Bremse für die Ausbreitung der Atomwaffen darstellen. Sowohl von unserer Verteidigungspolitik als auch von Abkommen über die Rüstungskontrolle können wir bestenfalls erwarten, daß wir die Probleme der internationalen Sicherheit Schritt für Schritt angehen können. Der Gefahr eines Atomkrieges aber können wir Jahr um Jahr entgegenarbeiten.

Entwicklungsländer und Wirtschaftswachstum

Von Werner Ködderitzsch

Brand, Willem: The struggle for a higher standard of living. 's-Gravenhage: van Hoewe 1958. 438 S.

Hazlewood, Arthur: The economics of „underdeveloped" areas; an annotated reading list of books, articles, and official publications. London: Oxford Univ. Press 1959. 156 S.

Hirschman, Albert O.: The strategy of economic development. New Haven: Yale Univ. Press 1959. XIII, 217 S. (Yale studies in economics. 10.)

Jochimsen, Reimut: Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik. Basel, Tübingen: Mohr 1961. 115 S.

Lewis, William Arthur: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. Uebers. im Auftr. der List Ges. von Herbert von Beckerath. Tübingen: Mohr; Zürich: Polygraphischer Verlag 1956. XI, 503 S.

Management of direct investments in less developed countries. Report submitted to the International Bank for Reconstruction and Development by the Foundation for Economic Research of the University of Amsterdam. Leyden: Stenfert Kroese 1957. 238 S.

Myrdal, Gunnar: Oekonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart: G. Fischer 1959. 162 S.

Smet, Guy: Contribution à l'étude de la progression économique de l'Afrique. Bruxelles: Centre de Documentation Economique et Sociale Africaine 1960. 217 S.

Stisser, Reinhold: Grundlagen und Entwicklungsprobleme im ökonomischen Aufbau der Indischen Union. Kiel: Institut für Weltwirtschaft 1959. VIII, 218 S. (Kieler Studien. 50.)

DIE NOTWENDIGKEIT EINER TYPOLOGIE DER LITERATUR ÜBER DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Fragen, welche die Verhältnisse, besonders auf wirtschaftlichem Gebiet, in den Entwicklungsländern aufgeben, zählen zu den dringendsten der Gegenwart. Die Art und Weise, in der sie gelöst werden, und die Zeitspanne, die bis dahin vergehen muß, werden die kulturelle, politische und wirtschaftliche Zukunft nicht allein dieser Länder bestimmen. Sie werden auch auf jene Staaten entscheidenden Einfluß ausüben, die dem industrialisierten Teil der Erde angehören. Bereits deren nächste Generation wird ihr Leben unter stark veränderten Voraussetzungen und in enger Verflechtung mit der im Aufbruch befindlichen Völkergruppe gestalten müssen.

Dr. rer. nat. Werner *Ködderitzsch,* Diplom-Volkswirt, Abteilungsreferent in der Kommission der EWG, Brüssel.

Die Bedeutung, die somit der Erschließung und dem Aufschwung unterentwickelter Volkswirtschaften zukommt und die ihr, ständig zunehmend, beigemessen wird, spiegelt sich wider in einer unaufhörlich wachsenden Zahl von Büchern, Aufsätzen und amtlichen Veröffentlichungen zum Gesamtkomplex wie zu Teilfragen. Aus ihrer verwirrenden Fülle hat *Hazlewood* eine „Reading List" zusammengestellt, welche ausschließlich Arbeiten in englischer Sprache enthält. Ihre erste Auflage weist rund sechshundert Titel aus den Jahren 1930 bis 1953 auf, die zweite ergänzende Sammlung — bei der ein strengerer Maßstab der Auswahl angelegt wurde — für die erheblich kürzere Zeitspanne von 1954 bis Anfang 1958 allein vierhundert weitere Titel. Die bibliographische Studie von *Smet*, die sich auf den afrikanischen Kontinent beschränkt, enthält 1500 Hinweise auf Veröffentlichungen — vorwiegend Zeitschriftenartikel — aus den Jahren 1957 bis Mitte 1959 über Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung. Indessen, eine umfassende Bibliographie, welche die in allen Sprachkreisen bisher erschienene Literatur enthalten würde und nicht auf einzelne Sachgebiete oder geographische Regionen beschränkt wäre, wurde noch nicht veröffentlicht. Von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn ist jedoch für den Sommer 1961 die Publikation einer zweibändigen Bibliographie angekündigt worden, die nach den Angaben des Verlags für Literatur und Zeitgeschichte etwa 13 000 Titel aus den Jahren 1950 bis 1959 in englischer, französischer, russischer und deutscher Sprache enthält. Es würde sich damit um die erste umfassende internationale Bibliographie der Literatur über die Entwicklungsländer handeln.

Die Zusammenstellungen von *Hazlewood* und *Smet* machen die rasch anschwellende Flut der Publikationen über wirtschaftliches Wachstum und Entwicklungshilfe deutlich. Sie birgt jedoch die Gefahr in sich, daß der Blick für die Zusammenhänge durch zu viele Einzelheiten getrübt wird und daß Entscheidungen gefällt werden müssen, über deren Auswirkungen die hierzu aufgerufenen Instanzen — Wählerschaft, Volksvertretungen, schließlich die ausführenden fachlichen Organe staatlicher und zwischenstaatlicher Art — sich kaum eine zutreffende und abgewogene Vorstellung machen können. Zwei Fragen erscheinen berechtigt.

— Lassen sich aus der Wahl der Themen Schwerpunkte herauslesen, und unter welchen Aspekten werden die Probleme von den Autoren erkannt und bearbeitet?

— Geben die Untersuchungen eine befriedigende Lösung für das Gesamtproblem der Entwicklung? Bieten sie das notwendige Rüstzeug zur Bewältigung konkreter Aufgaben?

Zur Beantwortung dieser Fragen nach einer „Typologie" der Literatur über die Entwicklungsländer und nach der Brauchbarkeit ihrer Aussagen werden beispielhaft einige Arbeiten herangezogen.

VERALLGEMEINERTE EINZELERFAHRUNGEN

Die Studie von *Brand* war zuerst 1954 in holländischer Sprache erschienen, zu einer Zeit, in der die Bemühungen um einen höheren Lebensstandard als ein Kernproblem der Entwicklungsländer zwar erkannt worden waren, in welcher

jedoch über die Wirksamkeit der volkswirtschaftlichen Determinanten innerhalb dieser Länder und über deren Interdependenz nicht immer eindeutige Vorstellungen herrschten. An Hand von Einzelbeispielen aus einer Reihe von Entwicklungsländern versucht *Brand*, die Verhältnisse generalisierend darzustellen und Regeln zu erkennen, denen, wo auch immer, die Produktionsfaktoren — Boden, Kapital, Arbeit sowie Führung — unterworfen sind und welche für die Gesamtgrößen — Einkommen, Verbrauch, Sparen, Investition —, ferner für den Außenhandel, die Kapitalhilfe, schließlich für das Tun der Regierungen gelten. *Brand* betont jedoch, daß in vielen Ländern das rationale Denken und eine definierte Rechtsordnung — Vorbedingungen einer wirtschaftlichen Entwicklung — noch nicht in der sozialen und kulturellen Struktur eingebettet seien und daß die Ueberwindung dieser Hindernisse davon abhänge, auf welche Weise das wissenschaftliche und technische Können der Industriestaaten auf die Entwicklungsländer übertragen werde.

In der Anwendung der deskriptiven Methode und der induktiven Verallgemeinerung der Erkenntnisse auf die Gesamtheit der Entwicklungsländer steht die Untersuchung *Brands* für eine Fülle gleichartiger Arbeiten. Sie erfuhren eine Vertiefung durch Studien, die auf bestimmte volkswirtschaftliche Gesamtgrößen oder auf ausgewählte Produktionsfaktoren oder Wirtschaftszweige bezogen wurden. Kennzeichnend hierfür ist der Bericht, den die *Foundation for Economic Research* der Universität Amsterdam im Jahre 1957 der Weltbank über die Rolle der Führungskräfte bei privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern vorgelegt hat. Auch hier bilden Einzelerfahrungen — aus den ehemaligen überseeischen Gebieten Belgiens, Frankreichs und der Niederlande — den Ausgangspunkt für eine Reihe von Schlüssen allgemeinen Charakters, und auch hier wird gesagt, daß das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern bedingt sei durch die Uebernahme der in den industrialisierten Ländern gesammelten Kenntnisse und Erfahrungen. Es wird jedoch erkannt, daß die Verwirklichung der Schlußfolgerungen in einem bestimmten Land umfangreiche Einzelstudien erfordere und in Uebereinstimmung z. B. mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der jeweiligen Regierung gebracht werden müsse. Dabei bleibt aber offen, welchen Ueberlegungen und Rücksichten eine solche Politik entspringt und ob diese sich mit den Schlußfolgerungen und den gesetzten Bedingungen in Einklang bringen läßt.

Die Arbeit von *Stisser* ist ebenfalls deskriptiv-analytisch. Im Unterschied zu den zuvor erwähnten beschränkt sie sich jedoch auf die Darstellung der Situation und der Möglichkeiten einer einzelnen Volkswirtschaft — in diesem Falle der Indischen Union. Die Studie kann als Beispiel dienen für eine wachsende Sammlung von Ländermonographien, in denen, je nach den vorhandenen Unterlagen, quantitative und qualitative Daten der großen Wirtschaftssektoren mehr oder weniger vollständig zusammengetragen und, hierauf fußend, die anzustrebenden Ziele aufgezeigt werden, wie auch die Schwierigkeiten, die einer sinn- und planvollen Entwicklung entgegenstehen. Wenn in der Regel unter den Hemmnissen auch jene genannt werden, die im Verhalten des Menschen begründet sind, so wird doch stillschweigend und als selbstverständlich vorausgesetzt, daß dieser, wolle er zu einem höheren Lebensstandard gelangen, immer und überall — und gerade

in den Entwicklungsländern — in seinem Wirtschaften rational, dem ökonomischen Prinzip entsprechend, handele oder zu handeln habe.

DIE FRAGE NACH DEN WERTSYSTEMEN

Kann man indessen erwarten, daß die Menschen in den Entwicklungsländern sich stets bemühen werden, ein Höchstmaß von Gütern und Diensten bei einem Minimalaufwand an Kosten zu erreichen und damit auf einem geradlinigen Weg wirtschaftlichen Fortschritts zu gehen? Das vielfältige und von den uns geläufigen Vorstellungen und Gewohnheiten abweichende Erscheinungsbild des sozialen und kulturellen Lebens in den Entwicklungsländern macht dies wenig wahrscheinlich. Wenn in einem bestimmten Land der Totenkult, begründet in der starken spirituellen Bindung der Bewohner an das Jenseits und an die Vorfahren, rein ökonomisch betrachtet hohe Verbrauchsausgaben und erhebliche Verluste an produktiver Arbeitszeit mit sich bringt, so dient der ökonomisch als Verschwendung erscheinende Einsatz wirtschaftlicher Güter doch der Befriedigung eines als eminent wichtig empfundenen Bedürfnisses und stiftet einen — wenn auch nicht quantifizierbaren — Nutzen. In dem gleichen Land beansprucht das Großvieh — es übertrifft in der Kopfzahl bei weitem die Bevölkerung — die landwirtschaftliche Nutzfläche zu einem erheblichen Prozentsatz, während seine wirtschaftlichen Möglichkeiten — Lieferung von Milch, Butter, Fleisch, Häuten — fast gänzlich unausgeschöpft bleiben. Ist aber die Thesaurierung des Viehs und das hieran gebundene gesellschaftliche Ansehen seiner Eigentümer nicht auch ein Element, das in einem Lebenskreis mit einer anderen Skala der Werte und Bedürfnisse, d. h. der bestimmenden Normen, einen wohlbegründeten Platz einnimmt, ohne jedoch unseren ebenfalls normativ geprägten Vorstellungen eines wirtschaftlichen Nutzens zu entsprechen, der nur mit Hilfe logischen Denkens und Verhaltens zu erreichen wäre?

Steht zu erwarten, daß die gleiche Bevölkerung fortan im Sinne unserer Wertskala rational handeln würde, wenn eine durch Befehl herbeigeführte Verminderung des Viehbestandes und die Umstellung auf moderne Weidewirtschaft die Möglichkeit eröffnet, das wirtschaftliche Potential nach unserer Auffassung sinnvoller einzusetzen und den noch unbedeutenden Geld-Güter-Kreislauf auszuweiten? Der Glaube, daß von einer Zentralgewalt verfügte Maßnahmen die in Kultur und Psyche verankerten Hemmnisse der wirtschaftlichen Entwicklung eines Volkes aus dem Wege räumen könnten und daß damit der Wirksamkeit des ökonomischen Prinzips und aller mit ihm verbundenen sogenannten Gesetz- und Regelmäßigkeiten die Bahn freigemacht würde, ist nicht nur den im Ostblock herrschenden Leitideen immanent (hier allerdings gebunden an die Ausübung eines um des Zieles willen als gerechtfertigt angesehenen Zwanges) und wird nicht allein von weiten Kreisen der jungen intellektuellen Führungsschicht in den Entwicklungsländern vertreten. Er äußert sich auch in dem in den westlichen Ländern immer häufiger angewandten Modelldenken: Es werden stark vereinfachende Wachstumsmodelle entworfen und mit Hilfe der nur zu oft unvollständigen und ungenügenden Daten (volkswirtschaftlichen Inventaren oder dem vorhandenen statistischen Material entnommen) zur Grundlage einer Ent-

wicklungsplanung gemacht. Auch und gerade hier, wo die Pläne nicht mit Zwang durchgesetzt werden sollen, herrscht die Ueberzeugung von der Allgemeingültigkeit und der Anwendbarkeit der erzielten Ergebnisse, von der Wirksamkeit der Kausalkette von Ursache und Wirkung. Dabei wird jedoch oft übersehen, daß die außerökonomischen Faktoren sich nicht wie die der exakten Naturwissenschaften bestimmen lassen und daß der hohe Grad der Abstraktion und der Schematisierung an der Wirklichkeit — wirtschaftlich und außerwirtschaftlich — vorbeigeht.

Die bisher aufgezeigten Untersuchungsrichtungen der Wirtschaftstheorie scheinen gegenüber dem Phänomen der Entwicklung in Ländern mit anderen Denk- und Verhaltenskategorien in eine Sackgasse geraten zu sein. Es ergibt sich die Notwendigkeit, die Varianten menschlichen Verhaltens zu erkennen, welche das ökonomische Wachstum z. B. in Ländern mit annähernd gleichem natürlichem Reichtum unterschiedlich beeinflussen.

ÖKONOMISCHE VERHALTENSFORSCHUNG

Lewis ist einer der ersten, welche das Problem von dieser Seite her aufrollten. Gegenstand seiner Untersuchung ist das Wachstum der Erzeugung von wirtschaftlichen Gütern und Diensten pro Kopf der Bevölkerung. Er geht dabei jedoch über die unmittelbaren Ursachen dieses Wachstums — nämlich: die Steigerung der wirtschaftlichen Leistung oder des Einsatzes pro Kopf von Kapital und anderen Produktionsmitteln, die Zunahme der wissenschaftlichen Kenntnis und ihrer Anwendung — hinaus und prüft, warum jene Ursachen in einigen Gesellschaften intensiver wirken als in anderen, warum sie in bestimmten historischen Epochen stärker als sonst auftreten.

Lewis sieht das wirtschaftliche Wachstum determiniert durch die in einer bestimmten Volkswirtschaft herrschenden sozialen Zustände und durch deren Wandel. Er erstrebt daher mit der seinen Ansatz kennzeichnenden Selbstbescheidung ein „weniger unvollkommenes Verständnis des Wie und Was sozialer Veränderungen". Entscheidend ist seine Feststellung, daß er mit ziemlichem Vertrauen von dem W e s e n sozialen Wandels schreibe, aber mit wenig oder keiner Sicherheit über die R i c h t u n g , in welcher die Veränderung sich vollziehen werde. In den einleitenden methodologischen Bemerkungen zu seiner „Theorie des wirtschaftlichen Wachstums" sagt *Lewis:*

„Nur wenige einigermaßen gesicherte allgemeine Sätze können über den Prozeß der Veränderung aufgestellt werden, z. B. darüber, welche Typen am wahrscheinlichsten zu Innovatoren werden, oder darüber, welche Rolle die Imitation beim Fortschritt spielt, oder über die Ursache des Widerstandes gegen Veränderung, über den logistischen Prozeß des Wachstums usw. Diese allgemeinen Sätze scheinen auch einer allgemeinen Anwendung fähig zu sein in dem Sinne, daß der Prozeß der sozialen Veränderungen vermutlich heutzutage nicht wesentlich von dem vor zweitausend Jahren verschieden ist und auf verschiedenen Stufen der gesellschaftlichen Entwicklung der gleiche bleibt. Wenn wir daher über derartige Dinge schreiben, können wir die gesamte Menschheitsgeschichte als unsere Provinz betrachten, ohne daß wir versuchen, verschiedene Gesetze für verschiedene Stadien der Gesellschaft aufzustellen. ..... Die menschliche Einstellung zu dem Privateigentum oder zum Entgelt oder zur Mutterschaft sind in verschiedenen Verhältnissen verschieden, aber die verschiedenen Gesellschaften haben ge-

nügend Uebereinstimmendes, um die Ableitung gewisser allgemeiner Regeln menschlichen Benehmens zu gestatten. Wir können sagen, wie der Wechsel sich vollziehen wird, wenn er kommt. Was wir nicht sagen können, ist, welcher Wechsel eintreten wird."

Da es nach *Lewis* nicht möglich ist, vorherzusagen, welcher Art die Veränderung in einer Gesellschaft sein, wie ein bestimmtes soziales System sich entwickeln werde, lehnt er es ab, eine Theorie der Gesetze der Entwicklung aufzustellen. Im Unterschied zu *Ricardo, Marx, Comte,* H. *Spencer, Toynbee, Schumpeter, Hansen,* W. W. *Rostow* u. a. glaubt er nicht, daß jede Gesellschaft gesetzesmäßig bestimmte Entwicklungsstadien (z. B. Primitivität, Feudalismus, Marktwirtschaft) zu durchlaufen habe. *Lewis'* Voraussage bleibt auf der ganz bescheidenen Ebene der Frage, „wieweit Aenderungen, welche im Zuge der Entwicklung der reicheren Länder bereits stattgefunden haben, sich vermutlich wiederholen werden, wenn die ärmeren Länder sich auch entwickeln". Für die führenden Länder ihrerseits ist *Lewis* der Meinung, „daß es unmöglich ist zu sagen, welches ihre nächste Entwicklung sein wird, da wir nicht glauben, daß die Zukunft der menschlichen Rasse durch unveränderte Gesetze bestimmt ist, welche wir kennen oder kennen könnten".

Wenn man, wie *Lewis,* als das Ziel wirtschaftlichen Wachstums eine bestimmte Zunahme der Erzeugung von Gütern und Diensten je Kopf der Bevölkerung — und nur dies — statuiert (somit jede Spekulation über die in einer Volkswirtschaft neu geweckten oder sich verstärkenden Bedürfnisse, ihre Gründe und ihre Berechtigung ausschaltet), wird deutlich, daß auch dieses relativ einfach erscheinende Problem mit dem mechanistischen Einsatz nationalökonomischer Methoden nicht gelöst werden kann. Dies gilt bereits für unseren Lebenskreis, in welchem die Voraussetzung des nach dem ökonomischen Prinzip handelnden Menschen einmal als ein unverdientes Kompliment an die geistige Energie der Menschheit *(Mitchell)* bezeichnet worden ist. Auch in der Anwendung auf wirtschaftlich hochentwickelte Länder kann der Mensch nur dann als Datum wirtschaftlicher Theorien dienen, wenn deren Prämissen weitgehend von der Wirklichkeit abstrahieren. Wieviel mehr gilt dies in Gesellschaften mit andersartigem und häufig ungenügend bekanntem sozialem, kulturellem und religiösem Habitus.

METHODENPROBLEME DER ENTWICKLUNGSTHEORIE

Lewis sieht den Grund für die begrenzte Verwertbarkeit der Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen in der bisher üblichen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Zweigen der Sozialwissenschaften und darin, daß Volkswirte die unmittelbaren Ursachen des Wachstums nur sehr teilweise studiert, dagegen mit Eleganz und Sorgfalt die logischen Konsequenzen des Wirtschaftswillens analysiert hätten. In diesen Analysen komme die deduktive Methode auf alle Probleme zur Anwendung, die sich wenigstens begrifflich quantifizieren lassen und daher mathematisch behandelt werden können. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen z. B. Glaubensvorstellungen oder Sozialeinrichtungen sich in einem Wirtschaftswillen spiegeln, der dem ökonomischen Wachstum förderlich ist, ist jedoch kein Problem mathematischer Art. *Lewis,* der verstehen will, wie und warum etwas geschieht, fordert dagegen, die Tatsachen zu beobachten, d. h. auf

historische Daten die induktive Methode anzuwenden. Aus den Studien von Ethnologen und Soziologen solle Material für Entscheidungen darüber gewonnen werden, was allgemeingültig ist in dem Sinne, daß es gemeinsames menschliches Verhalten in den verschiedensten gesellschaftlichen Zuständen darstellt. *Lewis* verlangt, daß hieraus allgemeine Schlüsse gezogen werden, die den zwischen unterschiedlichen Gesellschaften anzustellenden Vergleichen standhalten und daher als allgemeiner Maßstab zur Beurteilung der Bedeutung und Wirksamkeit z. B. von sozialen Einrichtungen dienen könnten.

Die Aussagekraft solcher Schlüsse kann jedoch, worauf *Lewis* selbst hinweist, nicht sehr hoch veranschlagt oder gar absolut gesetzt werden: Einmal befindet man sich auf dem Gebiet persönlichen, daher fehlbaren Urteils, zum anderen gibt es keine Gewißheit dafür, eine Theorie auf den Vergleich einer ausreichenden Zahl von Ereignissen und Tatsachen gestützt zu haben, um die Ableitung allgemeiner Sätze zu rechtfertigen. Daraus ergibt sich für *Lewis* als Maxime, bescheiden in den Behauptungen zu sein und die Unsicherheit jeder Hypothese zu erkennen, die man aus historischer Erfahrung abgeleitet zu haben glaubt, eine Unsicherheit, die auch allen hierauf sich stützenden Theorien des wirtschaftlichen Wachstums anhaften wird.

Bei dem Versuch, eine solche Theorie zu entwerfen, bleibt *Lewis* den Konsequenzen der von ihm vorgeschlagenen Arbeitsmethode treu. Auf Grund einer Fülle von Einzelkenntnissen und -erfahrungen geht er auf die metaökonomischen Kräfte ein, um ihre Bedeutung und Wirksamkeit in den Entwicklungsländern für die Verbreitung und Vertiefung wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse, den Einsatz der Produktionsmittel, die Steigerung der wirtschaftlichen Leistung sowie für die der Regierung zukommende Rolle aufzuzeigen. Der Unterschied zu Arbeiten wie jener von *Brand,* der gleichfalls induktiv-beschreibend vorgeht, ist offenbar und läßt einen wesentlichen Fortschritt erkennen. Dennoch machen *Lewis'* Ergebnisse klar, daß die wenigen allgemeinen Schlüsse von Volk zu Volk und auf unterschiedliche Nationalökonomien nur mit großer Zurückhaltung angewandt werden können. Damit erscheint der Einsatz mathematischer Planungsmethoden in zahlreichen Entwicklungsländern, d. h. solange dort nicht genügendes Ausgangsmaterial von Fachleuten aller einschlägigen Disziplinen gesammelt und in vergleichbarer Weise aufbereitet worden ist, als verfrüht.

Schärfer noch als *Lewis* formuliert *Myrdal* den Ruf nach neuen Ideen in der Wirtschaftstheorie. Im wesentlichen stelle diese eine Rationalisierung der herrschenden Interessen in den industriellen Ländern dar, und bisher habe sie sich wenig mit Fragen der unterentwickelten Länder beschäftigt. Wende man sie trotzdem unkritisch auf deren Probleme an, erweise sie sich als falsch. Auch heute noch werde der größte Teil der einschlägigen Literatur in den Industrieländern verfaßt. Sie sei weithin untheoretisch, beschreibend: ein Vorteil allerdings, solange die ökonomische Theorie nicht besser den Problemen angepaßt sei.

Wesentlich ist *Myrdals* Feststellung, daß man künftig die Unterscheidung zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Faktoren als unlogisch und deshalb irreführend werde fallenlassen müssen. „Wenn sie realistisch sein will, wird sich die ökonomische Analyse mit allen relevanten Faktoren befassen müssen; die allgemeine Wirtschaftstheorie wird zu einer Sozialtheorie werden müssen."

Myrdal hält es daher für unmöglich, eine derart allgemeine Theorie in ein exaktes ökonometrisches Modell umzuwandeln. Die relevanten Variablen und die zwischen ihnen geknüpften relevanten Beziehungen seien zu zahlreich, als daß sie eine solche „heroische Simplifizierung“ zuließen. Das besage aber nicht, daß spezielle Probleme nicht doch vorteilhaft durch die Anwendung dieser mathematischen Methode, unter Umständen ergänzt durch die mit Hilfe von Elektronenrechnern ermöglichten Simulationsverfahren, gelöst werden könnten. Voraussetzung sei aber, daß die Prämissen und die Variablen auf einer Basis beruhten, die nur durch eine allgemeine Theorie und deren Einblicke in die wesentlichen Faktoren und Beziehungen gebildet werden könne. Die Einsicht in das, was wirklich wesentlich ist — von *Myrdal* oft und dringend als die unabdingbare Voraussetzung für die Wahl der Variablen der Theorie betont —, kann ihm zufolge jedoch nicht anders als auf dem Weg über eine umfassende und intensive empirische Forschung auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften erreicht werden. „Nur auf Grund eines engen Kontaktes mit der Sozialgeschichte und unserem allgemeinen Wissen von der sozialen Wirklichkeit können wir hoffen, das ‚Modell der Modelle‘ zu konstruieren, das als Wegweiser zu Realismus und Relevanz für eine abstrakte Theorie dienen kann ... Eine gute Theorie der Entwicklung und Unterentwicklung müßte, wenn sie je formuliert werden kann, auf Ideen basiert sein, die aus der breitesten empirischen Kenntnis sozialer Veränderungen in all ihren vielfachen Aspekten herausdestilliert wäre.“

Myrdal schließt seine Untersuchung mit der Feststellung, daß diese empirische Kenntnis nicht ohne Auslese- und Ordnungsprinzipien, das heißt nicht ohne eine ungefähre Vorstellung von der Theorie erworben werden könne. Dabei gehe es nicht um das Problem, „leere Fächer“ der Theorie mit empirischem Wissen zu füllen; diese Fächer seien lediglich deshalb leer, weil sie so angelegt seien, daß sie die Wirklichkeit nicht aufnehmen könnten. Notwendig sei vielmehr, neue Theorien zu entwickeln, welche — wie abstrakt sie auch sein mögen — in dem Sinne realistischer seien, daß sie den Tatsachen besser entsprächen.

Die Arbeit von *Hirschman* kann als ein Versuch in der durch *Myrdal* aufgezeigten Richtung angesehen werden. *Hirschman* war mehrere Jahre lang als Wirtschaftsberater in Kolumbien tätig. Sein Bemühen um Erkenntnis der im menschlichen Verhalten begründeten Einflüsse auf das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern zeichnet sich durch große Unbefangenheit aus. Aber es gelingt *Hirschman* nicht, alle relevanten Faktoren innerhalb eines Volkes und einer Nationalökonomie zu erfassen und in seine Ueberlegungen einzuführen. Zum anderen ist seine Theorie dort, wo sie ökonomischen, modellhaften Charakter annimmt und eine „Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung“ entwirft, doch wieder zu sehr auf den rational handelnden Menschen, den „homo oeconomicus“, abgestellt. Auch diese Studie reflektiert im Grunde nur eine an unseren Lebenskreis gebundene Haltung.

ÜBERWINDUNG DES POSITIVISTISCH-MECHANISTISCHEN MENSCHENBILDES

Die neueren Bemühungen um das Problem des Wachstums in den Entwicklungsländern zeigen somit eine um sich greifende Einsicht in die Tatsache auf,

daß die bisher vorgetragenen Theorien und die Arbeitsmethoden nicht mehr oder nur unter der Berücksichtigung von sehr einschränkenden Voraussetzungen anwendbar sind. Das positivistisch-mechanistische Bild vom Menschen, der mit gedanklichen Kunstgriffen, z. B. der Verlagerung der nicht quantifizierbaren Elemente in den sogenannten ökonomischen Datenkranz oder der Prämisse des „ceteris paribus", seines realen Wesens weithin entkleidet und in seinem Tun auf die Einbahnstraße des ökonomischen Prinzips verwiesen wurde, bietet eine zu sehr verengte und daher ungenügende Arbeitsgrundlage.

Manche Zweige der Nationalökonomie, deren Arbeitsgegenstand räumlich noch an den Bereich der Industrieländer gebunden bleibt, bemühen sich bereits, diese Mängel zu überwinden. In der Lehre von der Preisbildung und den Marktformen oder auf dem Gebiet der Finanzwissenschaft fordert man, daß die Theorie dem „test of application" standhalte. Man erkennt, wie es in der von *Jochimsen* unlängst veröffentlichten Arbeit heißt, daß „im Grunde die Gesamtheit der Teildisziplinen der Oekonomik darum wird bemüht sein müssen, in Zusammenarbeit mit allen sozial- und geisteswissenschaftlichen Richtungen die verschiedenen Aspekte des Problems des wirtschaftlichen Handelns für den Menschen in überlegter Ausgewogenheit anzugreifen".

Jochimsen kommt zu dem Schluß: „Die verzerrenden ceteris-paribus-Annahmen einer Isolierung des wirtschaftlichen Aspekts von allen anderen werden nur zu überwinden sein durch die Entwicklung einer allgemeinen Theorie des menschlichen Verhaltens mit Hilfe der Philosophie, Anthropologie, Psychologie und Soziologie." Diese Forderung, in fast wörtlicher Uebereinstimmung mit *Myrdal*, hätte dem Verfasser vor drei Jahrzehnten den Vorwurf eingetragen, daß er sich auf dem „lustigen Jagdgrund der Scharlatane und Quacksalber" bewege (L. *Robbins*). Sie bedeutet aber nichts anderes als den Ruf nach einer Bestimmung des Standortes des Menschen, der zur Erreichung von „jenseits der Wirtschaft" gelegenen und auf diese Wirtschaft normativ einwirkenden Zielen ökonomisch tätig ist. Dieses Bemühen, die Wirtschaftstheorie aus dem Bann der Verabsolutierung zu lösen und sie in ein allgemeines, interdependentes Bezugssystem einzufügen, läßt die schwierige Situation der Wirtschaftswissenschaft in der gegenwärtigen Weltsituation deutlich werden: In einem Augenblick, da sie wieder um Selbsterkenntnis ringt, soll sie einen Beitrag zur Frage des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern leisten, das heißt in Ländern, deren Bewohner in der Regel andere Denkschemata und Gesellschaftsformen als die in der westlichen Welt gültigen verbindlich ansehen. Mehr noch als in der industrialisierten Welt muß in den Entwicklungsländern die Wirtschaftstheorie zu einer umfassenden Gesellschaftstheorie werden. Diese sollte die Kurzschlüsse und Irrwege der historischen Schule aus der Zeit der Jahrhundertwende vermeiden und ihre Erkenntnisse so zu liefern trachten, daß sie — im gegebenen Augenblick — auch der mathematischen Arbeitsweise Ausgangsdaten liefern, welche in ihrer Aussagekraft besser fundiert und weniger anfechtbar sind als die bisher verfügbaren.

Bis dies erreicht werden kann, muß jedoch nicht allein von den Angehörigen des abendländischen Kulturkreises, sondern vor allem von der geistigen Elite aus den das Wachstum anstrebenden Ländern ein gewaltiges Arbeitspensum bewältigt

werden. Der Erfolg wird, worauf besonders *Myrdal* hinweist, zum großen Teil von der Fähigkeit der einheimischen Eliten abhängen, die für ihren Lebenskreis relevanten Einsichten selbst zu gewinnen. Die Bestandsaufnahme der wesentlichen Faktoren und ihrer Bestimmungsgründe, welche die Basis jeglicher Arbeit für Entwicklungsländer bilden sollte, das Sichten und Vergleichen, die Synthese schließlich, bedeuten eine Aufgabe, die nur in enger Zusammenarbeit der Nationalökonomen mit Philosophen, Ethnologen, Religions- und Kulturwissenschaftlern, Soziologen, Psychologen, Geographen usw. gelöst werden kann. Leider ist man aber vom Wirken der Fachleute innerhalb der dringend gebotenen Arbeitsgruppen oder „équipes polyvalentes“ in einem Umfang, welcher der Größe der Aufgabe gerecht würde, noch weit entfernt.

Es wird noch lange Zeit beanspruchen, bis die Konsequenzen aus den in der neueren ökonomischen Literatur erhobenen Forderungen voll zum Tragen kommen werden. Wenn daher, dem Zwange der Situation nachgebend, während der nächsten Jahre in konkreten Fällen die bisher üblichen Methoden weiterhin verwandt werden müssen, so sollte dies geschehen mit der Einsicht in ihre Begrenztheit und in die Gefahr, gerade dort zu versagen, wo mit einem Maximum an Erfolg gerechnet wird.

Die Wirtschaftstheorie, Emanation unserer eigenen Kultur, hat teil an deren Begegnung mit einer Vielzahl andersartiger Kulturen, einer Begegnung, die in ihrer Intensität bisher einmalig ist. Im Ablauf dieses geschichtlichen Prozesses stellt sie einen bedeutsamen, doch nur einen partiellen Bereich dar, der zu vielen anderen in Interdependenz, wenn nicht im Verhältnis der Unterordnung steht. Die Probleme der Entwicklungshilfe können, im Wissen um den eigenen Standort, wohl nur durch ein Geben und Nehmen aller Beteiligten gelöst werden. Wenn sie auf dem Wege über die Entwicklungshilfe mit den großen geistigen und moralischen Problemen unserer Zeit konfrontiert und gezwungen wird, die übermäßige Abstraktion und Spezialisierung zu überwinden, kann die Wirtschaftstheorie in der westlichen Welt für sich selbst mindestens ebensoviel gewinnen, wie sie den Entwicklungsländern an Hilfe zu geben vermag.

Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Von Norbert Kohlhase

> „Und unsere Selbständigkeit? Und unsere Unabhängigkeit? Wie steht es damit? Wollen wir uns nicht gleich einverleiben lassen, Buddenbrook? Gott bewahre uns, nein, was wollen wir mit dem Zollverein, möchte ich wissen! Geht nicht alles gut?"
>
> *Thomas Mann*

MÖGLICHE INTERPRETATIONEN DER EWG

Die Diskussion über die europäische Integration kreist um den Begriff und den Gegenstand des Politischen. In der kurzen Spanne des vergangenen halben Jahres sind hierüber sehr unterschiedliche Auffassungen vorgetragen worden, deren jede für die in Europa zu treffenden Entscheidungen von größter Bedeutsamkeit sein kann. Aus dieser Tagesdebatte sollen im folgenden drei Meinungen herausgegriffen und untersucht werden; sie repräsentieren in ihrer Streuung den Fächer der möglichen Interpretationen der EWG. Der wissenschaftliche und politische Rang der Autoren und ihre sachliche Integrität verleihen der Kontroverse ihren besonderen Akzent.

Herbert Lüthy

Als erstes Beispiel sei zunächst der brillante Aufsatz des schweizerischen Historikers Herbert *Lüthy* herangezogen[1]. Der streitbare Autor vertritt darin die These, daß die EWG zwar tiefgreifende, kumulativ weiterwirkende und nicht wieder umkehrbare Kettenreaktionen und Strukturwandlungen einleitet, deren Richtung durch den gegebenen Impuls bestimmt, deren Ende jedoch unvorhersehbar ist; diese Entwicklung sei rein wirtschaftlicher Art und bleibe es auch entsprechend der strengen und politisch enthaltsamen Liturgie des Vertrages von Rom. „Denn wie die wirtschaftliche Integration eines Tages ohne eine völlig neue grundsätzliche Entscheidung in die politische umschlagen, wie die gegenseitige Verflechtung im ‚geschäftlichen Unterbau' aus sich heraus den entsprechenden ‚staatlichen Ueberbau' erzeugen sollte, das ist so unersichtlich wie je." *Lüthys* temperamentvolle Polemik enthält als Schlußfolgerung die provokante Formel: „Daß die wirtschaftliche Integration mit irgendeinem Grad von Zwangsläufigkeit auch die politische nach sich ziehen müßte, ist schierer Unsinn: Staaten wachsen nicht unmerklich zusammen. . . . "

---

[1]) Herbert *Lüthy* „Als Zeus Europen liebgewann", in *Der Monat* Jg. 1960, Heft 145.

Die Lust an der Herausforderung verführt den Historiker *Lüthy* zu der Arbeitshypothese, daß der Gemeinsame Markt keine politische Zukunft habe, solange die beteiligten nationalen Regierungen eine solche politische Struktur nicht ausdrücklich wünschen und durch konkrete Willensentscheidungen hic et nunc realisieren. Bemerkenswert daran ist, daß diese „Lücke" des Rom-Vertrages offen bedauert wird. Der ganze Aufsatz ist so angelegt, daß den Regierungen in den sechs Mitgliedsländern noch einmal deutlich vor Augen geführt wird, daß ein zusätzlicher Impuls erforderlich ist, wenn der Gemeinsame Markt mehr sein soll als ein bloßer Zollverein.

Ludwig Erhard

Restriktiver als diese Ausdeutung des gegenwärtigen „Besitzstandes" und des künftigen Integrationsweges ist die des Bundeswirtschaftsministers *Erhard.* Seine Ueberlegungen finden ausdrücklich an der rein wirtschaftlichen Orientierung des Gemeinsamen Marktes ihre Begrenzung. „Es geht nicht an, daß die ‚Wirtschaftsgemeinschaft', die im grundsätzlichen keine übernationale Souveränität begründet hat und trotz ihrer politischen Bedeutung eben keine ‚politische Gemeinschaft' als solche ist, in sich gleichwohl weitgesteckte politische Ziele anstrebt, für die der Vertrag keine Vollmachten gibt[2]." *Erhard* hält die Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, wie sie für die EWG gelten, für rein ökonomische, im Grunde vielleicht für nur handelspolitische Beziehungen, die keine zusätzlichen Entscheidungen im staatsrechtlichen Sinne fordern. Seine Vorliebe gilt geradezu dieser offenen, weniger verbindlichen Form der Zusammenarbeit ohne politisches Kolorit, vor allem deshalb, weil er die einer Zollunion notwendig aufgestockten Prozesse wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit für unnötig hält. Nach seiner Auffassung, die in der Tat plausibel und bestechend erscheint, führt der unbehinderte und intensive weltweite Freihandel zu dem erwünschten Grad internationaler Zusammenarbeit.

Alwin Münchmeyer

Eine weitere, dritte Variante ist schließlich die vom Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages, Alwin *Münchmeyer*, vorgetragene Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration[3]. *Münchmeyer* bestreitet nicht den politischen Charakter der EWG und betont ausdrücklich den Willen der vertragschließenden Parteien bei der Konzeption des Rom-Vertrages, diese Gemeinschaft politisch zu orientieren, auch wenn — damals und seither — über Zeitfolge und über die konkreten Formen dieser politischen Willensbildung noch keine festen Vorstellungen entwickelt worden sind. Dennoch hält er es für möglich, „politische Entscheidungen zur wirtschaftlichen Integration zu treffen, ohne daß eine politische Integration mit dem dazugehörigen politischen Souveränitätsverzicht angestrebt werden müßte." *Münchmeyer* glaubt, daß vor allem Großbritannien befürchte, die wirtschaftliche Integration zwinge sie automatisch zur politischen, während die EWG Sorge habe, eine „wirtschaftliche Integration mit politisch nicht Integrationswilligen störe die eigene politische Integration". Das

[2]) Ludwig *Erhard* „Darf man über ‚Europa' sprechen?" in *Handelsblatt* v. 17. Januar 1961.
[3]) Alwin *Münchmeyer* „Wirtschaftliche und politische Integration", in *Handelsblatt* vom 12. Mai 1961.

heißt konkret, daß unterschiedliche politische Zielsetzungen durchaus mit Gewinn in eine einheitliche wirtschaftliche Zusammenarbeit eingebracht werden können. *Münchmeyer* hält es für möglich, daß es eine gesamteuropäische Wirtschaftspolitik geben könne, die von den einzelnen politischen Zielsetzungen der Beteiligten unabhängig ist.

DIE FUNKTIONSWEISE DER EWG

Alle drei Variationen halten an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Einrichtung fest, sie interpretieren jedoch ihren politischen Inhalt und dasjenige, woraufhin sie sich nach ihrem eigenen Selbstverständnis zu entwickeln strebt, unterschiedlich bis zur sprachlichen und sachlichen Verwirrung selbst der Fachleute. Wie läßt sich ein solcher „Dialogue des sourdes" unter Gutwilligen, die im Grunde das gleiche oder ähnliches anstreben, erklären? Das Mißverständnis rührt vermutlich daher, daß die Funktionsweise der Wirtschaftsgemeinschaft und die besondere Art ihrer schrittweisen Verwirklichung nicht völlig einheitlich beurteilt werden. Das bedarf der Erklärung.

Zollunion und Wirtschaftsunion

Die Wirtschaftsgemeinschaft ist im Grunde dreistufig angelegt: Ihr Fundament, die Zollunion, ist im Vertrag am deutlichsten definiert. Für ihre allmähliche Entstehung ist ein verhältnismäßig präziser Mechanismus im Vertrage selbst vorgesehen. Sie wird Ende des Jahres 1961 — wahrscheinlich beschleunigt — zur Hälfte, mit Sicherheit jedoch zu 40 vH realisiert sein. Das Entscheidende für das Funktionieren einer Zollunion ist nun, daß es nicht genügt, die Zölle zwischen den Mitgliedsländern zu beseitigen; wenn ein reibungsloser Handel innerhalb eines solchen Zolluniongebietes gewährleistet werden soll, so müssen hierfür die Bedingungen erst geschaffen werden. Mit dem Verschwinden der Zollgrenzen zeigt sich nämlich erst eigentlich, welche Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen, in den verschiedenen Gesetzgebungen und Verwaltungspraktiken, kurz: in den Wettbewerbsverhältnissen zwischen den Mitgliedern schlechthin bestehen. Die Zollunion erheischt also, wenn sie ohne Friktionen und dauerhaft sein soll, Anpassungen der Konkurrenzsituation durch Beseitigung der künstlichen Wettbewerbsverzerrungen. Geschieht dies nicht, so wird der Handel trotz Beseitigung der Zollgrenzen beeinträchtigt bleiben. Das bedeutet, daß eine Zollunion logisch notwendig ergänzt werden muß durch eine Wirtschaftsunion. Diese zweite Stufe, die Ergänzung der Zollunion durch Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer, ist nicht eine Vertragsarabeske mit dem Charakter der Beliebigkeit, eine Art von Zusatz zu den zollpolitischen Abmachungen zwischen einigen Mitgliedern; sie ist vielmehr eine notwendige Folge davon. Uebersieht man diesen zwingenden Zusammenhang zwischen Zollunion und Wirtschaftsunion, so bekommt man die ganze Konstruktion des Gemeinsamen Marktes nicht in den Griff.

Das bringt dann die Gefahr mit sich, daß die Harmonisierungsmaßnahmen und die Instrumente der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit im Gemeinsamen Markt als reine Willkürakte einer Zentralbehörde gedeutet werden, einer Plan-

stelle also, die Wirtschaftspolitik um ihrer selbst willen oder, schlimmer noch, aus planwirtschaftlichen Motiven heraus betreibt. Richtig ist jedoch, daß eine gemeinsame Wirtschaftspolitik sich nicht mit den Argumenten des zentralverwaltungswirtschaftlichen Interventionismus rechtfertigen läßt, sondern nur dadurch, weil ohne sie eine Zollunion und damit ein Freihandelsverkehr im Stile eines Binnenmarktes keinen Bestand haben würde. Das ist eine sehr entschiedene Absage an die These von der Harmonisierung als l'art pour l'art der Technokraten.

Freihandelszone

Es soll hier angemerkt werden, daß demgegenüber eine Freihandelszone, trotz ihres Namens, im Grunde an den klassischen Restriktionsmitteln der Handels- und Wirtschaftspolitik festhält, d. h. den völlig freien und ungehinderten Handel gerade nicht ermöglicht. Die Freihandelszone beläßt den Mitgliedern das souveräne Recht auf Kontraventionen immer dann, wenn ein völlig freier Handel zu Schwierigkeiten führen würde. Somit führt die Freihandelszone ganz im Gegensatz zu dem Ruf, den sie unter den Liberalen genießt, nicht zur völligen Beseitigung der Restriktionen und Barrieren; die Wirtschaftsgemeinschaft dagegen versucht diesen Freiverkehr, im Gegensatz zu dem Ruf, den sie unter den Interventionsgegnern genießt, unverzerrt und dauerhaft zu etablieren. Die Freihandelszone ist damit im Modellfall, um ein Wort von Karl *Kraus* zu variieren, diejenige Krankheit, für deren Therapie sie sich hält.

POLITIK UND WIRTSCHAFT

Die völlige Verschmelzung der sechs Volkswirtschaften in der EWG durch eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik auf den verschiedenen Sektoren ist aber alles andere als ein rein wirtschaftliches Phänomen. Eine gemeinsame Kartellpolitik im Bereich des Gemeinsamen Marktes, eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik, gemeinsame Verkehrsregeln und eine aufeinander abgestimmte Währungs- und Konjunkturpolitik, um nur einige Bereiche zu nennen, können nicht nur durch politische Entscheidungen durchgesetzt werden, sondern sind in sich bereits politische Erscheinungsformen der Gemeinschaft. Die wirtschaftspolitische Interdependenz bedeutet im genauen Wortsinne „Abhängigkeit untereinander". Eine solche Abhängigkeit ist nicht anders vorstellbar als politisch. In diesem Punkte muß man dem Raisonnement des Bundeswirtschaftsministers doch widersprechen. Die Unterscheidung von Wirtschaftspolitik einerseits und von „politique pur" auf der anderen ist eine Fiktion, die durch jede der Ministerratssitzungen der Gemeinschaft als solche entlarvt wird. Dieser Tatbestand ist in einer Studie des Völkerbundes, die 1947 veröffentlicht worden ist, folgendermaßen resümiert worden: „Soll eine Zollunion bestehen, so muß ein freier Warenverkehr innerhalb der Union möglich sein. Soll eine Zollunion Realität sein, so muß die Freizügigkeit gewährleistet sein. Soll eine Zollunion Bestand haben, so müssen die freie Konvertierbarkeit der Währung und stabile Wechselkurse innerhalb der Union gewährleistet sein. Dazu gehört unter anderem der freie Kapitalverkehr innerhalb der Union. Wenn Waren, Personen und Kapital in einem Gebiet frei beweglich sind, kann man nicht in seinen einzelnen Teilen unterschiedliche Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit betreiben. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Politik ist ein

politisches System erforderlich[4]." Das gilt im ganzen und in allen Stücken auch für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Integration der Sechs bedeutet mithin nichts anderes als ein schrittweises Hineinwachsen in eine solche politisch motivierte und in allen Facetten auch politisch wirksame Gemeinschaft. Damit ist ein erstes Charakteristikum der Wirtschaftsgemeinschaft gegeben: Sie ist nicht nur politisch konzipiert worden, sondern sie ist es auch in jedem Augenblick ihrer Wirksamkeit. Freilich ist damit über ihre künftige konkrete Ausgestaltung wenig gesagt. Der Vertrag enthält tatsächlich keinerlei Hinweis darauf.

Es hieße aber die Vertragsgründer überfordern, wenn man schon damals von ihnen eine solche weitgehende Definition der politischen Zielsetzung erwartet hätte. Das war nach dem Scheitern der EVG, die in ihrem Art. 38 alle Voraussetzungen für eine politische Gemeinschaft enthalten hatte, schlechterdings nicht möglich. Hier werden die Regierungen die endgültige Formel, Staatenbund oder Bundesstaat oder „eine Art imposanter Konföderation" nach den Vorstellungen *de Gaulles*, erst noch erarbeiten und wiederum durch einen politischen Akt in europäische Verfassungswirklichkeit übersetzen müssen[5]. *Lüthy* hat gewiß recht, wenn er diesem Prozeß jede Automatik, etwa im Sinne *Hegels* als Uebergang von der Quantität in eine neue Qualität, abspricht. Aber ebenso richtig ist doch gewiß, daß mit fortschreitender Verwirklichung der Wirtschaftsunion neue politische Bedingungen geschaffen werden, die solche letzten Entscheidungen erleichtern. „Die wirtschaftliche Integration wird jenes psychologische Klima schaffen helfen, das notwendig ist, um Schritte auf politischer Ebene zu unternehmen[6]." Damit erweist sich die scharfsinnig geführte Kontroverse, ob die Politik der Wirtschaft folge oder umgekehrt, als Streit um ein Scheinproblem.

PROBLEM DES BEITRITTES GROSSBRITANNIENS

Der politische Tatbestand selbst ist jedoch entscheidend für das Problem des Beitritts anderer Länder in die Gemeinschaft, vor allem für die seit kurzem relevante Frage, ob Großbritannien den Sprung in den Gemeinsamen Markt vollzieht. Dieser Entschluß sei, so hieß es in den ersten Berichten über die Gespräche zwischen *Kennedy* und *Macmillan*, der britischen Regierung von Washington nahegelegt worden. Inzwischen sind durch zahlreiche amerikanische Klarstellungen die Akzente richtig gesetzt worden: *Kennedy* hat offenbar keinen Druck ausgeübt, um Großbritannien zum Eintritt in den Gemeinsamen Markt zu bewegen. Nur so viel ist daran richtig, daß der amerikanische Präsident auf die hypothetische Frage, wie die Vereinigten Staaten auf einen formellen Beitrittsantrag Großbritanniens zur EWG reagieren würden, die Bedingungen genannt hat, unter denen ein solcher Schritt begrüßt würde; nämlich dann, wenn sich Großbritannien zu einer „full-hearted acceptance" der Ziele, vor allem der politischen Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, entschließen könnte.

---

[4]) „Customs Union — a league of nations contribution to the study of customs union problems." Lake Succes, New York 1947. S. 74.

[5]) Vgl. Wilhelm *Cornides* „Europas neue Kleider?" in EA 17/1960, S. 533 ff.

[6]) „Avantgardisten der europäischen Integration. Der Jahreskongreß der Schweizer Europa-Union", in *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe) vom 30. November 1960. Vgl. hier die Ausführungen von Prof. Henri *Miéville*, Lausanne.

Seither vergeht keine Woche ohne neue Anzeichen, daß der Beitritt zur EWG in maßgebenden politischen Kreisen Großbritanniens ernsthaft in Erwägung gezogen wird. Dies ist eine Situation von historischer Tragweite. *Churchills* oft zitierte Reden von 1942, 1943 und 1946, in denen er die „Vereinigten Staaten von Europa" forderte, gingen davon aus, daß Großbritannien in den „drei Kreisen" seines weltpolitischen Handelns — dem Commonwealth, dem Verhältnis zu den Vereinigten Staaten und dem Verhältnis zu Westeuropa — eine Sonderstellung behaupten würde. Heute steht hingegen die volle Beteiligung Großbritanniens an der Integration Westeuropas zur Debatte. Es geht nun darum zu prüfen, ob und wie es — falls der Beitritt zur EWG während der ersten Stufen der Verwirklichung der Verträge von Rom zustande kommen sollte — bereit und in der Lage wäre, seine Beziehungen zum Commonwealth und zur übrigen Welt der so entstehenden Bindung an Westeuropa anzupassen.

Daß diese Frage schon jetzt akut wird, ist die fast zwangsläufige Folge des 1955 auf der Messina-Konferenz beschrittenen Weges. Rascher, als allgemein angenommen wurde, sind dadurch alle Beteiligten vor schwierige politische Probleme gestellt worden.

Die Gefahren und Chancen dieser Situation, die zu den „calculated risks" der Integrationspolitik gehören, bestehen vor allem darin, daß sowohl der Beitritt Großbritanniens als auch seine Entscheidung, nicht beizutreten, die gesamte Struktur der Gemeinschaft wesentlich beeinflussen würden. Die Sechs haben naturgemäß den Wunsch, ihre allmählich sich konsolidierende Gemeinschaft dadurch nicht schwächen zu lassen. Sie vermeiden es deshalb fast instinktiv, sich hinsichtlich der künftigen politischen Form der Gemeinschaft schon jetzt definitiv festzulegen. Großbritannien möchte seinerseits dem Klub der Sechs erst dann beitreten, wenn dessen Initiatoren klargemacht haben, welche politischen Ziele ihnen für die späteren Stadien vorschweben. Es kann andererseits auch nicht abseits stehen, bis die zweite oder dritte Stufe der Integrationsmaßnahmen verwirklicht wird. Dazu ist die Dynamik der eingeleiteten Entwicklung bereits zu groß geworden.

Wie immer diese Schwierigkeiten gelöst werden mögen, sie machen jedenfalls die subtilen Unterscheidungen unnötig, die gerade deshalb das Politische und das Wirtschaftliche in der europäischen Integration voneinander trennen, um Großbritannien den Zugang zu erleichtern. Dem Wunsche der Initiatoren des Planes von Messina entsprechend, haben die eingeleiteten wirtschaftlichen Maßnahmen eine Situation herbeigeführt, die alle Beteiligten zur politischen Entscheidung zwingt.

Der Weg der algerischen Nation

Geistige und soziologische Aspekte des Algerien-Konfliktes

Von Fritz Steppat

VORBEMERKUNG

Von den asiatischen und afrikanischen Selbständigkeitsbewegungen hat bisher keine unter solchen Opfern um die Anerkennung als nationale Bewegung ringen müssen wie die algerische. Dies hängt damit zusammen, daß die französische Kolonialherrschaft im Vergleich etwa zur britischen weit radikaler in die traditionellen Ordnungen eingriff, sie nicht etwa nur ignorierte, sondern ihnen bewußt die Assimilationskraft der eigenen Nationalidee entgegensetzte. Das war von den historischen Voraussetzungen des französischen Nationalbewußtseins her begreiflich, mußte sich aber für den Uebergang der Kolonialgebiete zur staatlichen Unabhängigkeit als schweres Hemmnis auswirken. Nachdem wir in früheren Beiträgen (vgl. EA 1958/5—6, EA 1959/21, EA 1960/10 und EA 1961/5) vor allem die politische Seite des Algerien-Konfliktes behandelt haben, wendet sich der nachfolgende Beitrag seinen geistigen und soziologischen Voraussetzungen und Konsequenzen zu.

DAS ALGERISCHE NATIONALBEWUSSTSEIN

In der Beurteilung des Algerien-Konfliktes scheiden sich die Geister bereits an der Frage, ob es überhaupt eine algerische Nation gebe. Wenn die Aufständischen hiervon nicht überzeugt wären, entbehrte ihr Kampf jeglicher Rechtfertigung. In der Tat macht die Mehrzahl der um Objektivität bemühten Untersuchungen des Algerien-Problems den algerischen Nationalisten diese Daseinsberechtigung nicht streitig. Dagegen ist es ein Hauptargument der Verfechter einer „Algérie française", die Existenz einer algerischen Nation zu leugnen, und diese Auffassung vertreten auch einige Autoren, die durchaus ernst genommen werden wollen; so der wohlinformierte französische Journalist Serge *Bromberger*[1], dem wir das reichste Material über die internen Vorgänge bei den Aufständischen bis Anfang 1958 verdanken; Michel *Déon*[2], der den Standpunkt maßgebender französischer Armeekreise formuliert hat; und Michael K. *Clark*[3], ein Korrespondent der *New York Times*, von dem der bisher ausführlichste zusammenfassende Bericht über den Konflikt stammt. Für sie alle ist der Aufstand von 1954 nichts weiter als die Aktion einer Gruppe ehrgeiziger, von fremden Mächten geförderter Verbrecher.

Ein Rückblick auf die Geschichte macht klar, wie es möglich ist, daß die Existenz einer algerischen Nation angezweifelt werden kann. Algerien ist das erste

---

Dr. Fritz *Steppat*, wissenschaftlicher Assistent und Lehrbeauftragter an der Islamkundlichen Sektion des Religionswissenschaftlichen Instituts der Freien Universität Berlin.

arabische Land, das unter europäische Herrschaft fiel, und dies zu einer Zeit, als die islamisch-arabische Welt noch nirgends ein Nationalbewußtsein kannte. Zugleich mußte Algerien auf die beiden wichtigsten Ansatzpunkte für die Entwicklung eines solchen Bewußtseins verzichten: Erstens besaß es keine eigenständige politische Struktur; bis 1830 unterstand es einer lockeren türkischen Verwaltung, und die an sich eindrucksvolle Widerstandsbewegung unter dem jungen *Abdelkader*, aus der ein algerischer Staat hätte hervorgehen können, wurde von den Franzosen zerschlagen. Zweitens entzogen der Niedergang der alten Städte[4] und der von niemand aufgehaltene Verfall des islamischen Schulwesens allen geistigen Erneuerungsbestrebungen den Boden, die in den anderen arabischen Ländern als Reaktion auf die Berührung mit dem überlegenen Abendland entstanden und dort einem politischen Nationalismus den Weg bereiteten. Als in Algerien endlich die geistige Erneuerung einsetzte, wurzelte sie zunächst ganz in den französischen Schulen, und was anderswo nur für kurze Uebergangsperioden der Fall war, galt hier lange fast unbeschränkt: Die Elite orientierte sich vorbehaltlos nach Europa und wünschte nichts anderes, als französisch zu werden. „Wenn ich die algerische Nation entdeckt hätte, wäre ich Nationalist", schreibt Ferhat *Abbas* 1936[5]. „Ich werde jedoch nicht für das algerische Vaterland sterben, denn dieses Vaterland existiert nicht. Ich habe es nicht entdeckt ... Wir haben ein für allemal die Wolken und Hirngespinste beseitigt, um unsere Zukunft endgültig dem französischen Werk in diesem Lande zu verbinden."

Sind also nur böswillige Machenschaften daran schuld, daß sich Spannungen zwischen den Algeriern und den Franzosen entwickelt haben? Der schweizerische Journalist Charles-Henri *Favrod*[6] hat ein erschreckendes Material zusammengetragen, das zeigt, wie der Aufbau einer französischen Kolonialwirtschaft von Anfang an rücksichtslos und vielfach bewußt der eingeborenen Bevölkerung geschadet hat. Hier liegt zweifellos eine reale Wurzel für einen fortgesetzten Groll gegen Frankreich. Wenn dieser Groll bei der in französischen Schulen erzogenen Elite zunächst keine Sprecher fand, so fand er welche unter den islamischen Religionsgelehrten, die sich nach dem Ersten Weltkrieg endlich zu regen begannen; hierüber berichtet am anschaulichsten Ch.-André *Julien* in seiner bis heute unentbehrlichen Abhandlung über die Nationalbewegungen in Nordafrika[7]. Sodann entstand durch das Zusammentreffen des islamischen Bewußtseins mit den Erfahrungen des europäischen Lebens bei den algerischen Arbeitern in Frankreich ein proletarischer Nationalismus[8]. Und schließlich wurden die Assimilationshoffnungen der fast schon für Frankreich gewonnenen Elite bitter enttäuscht, weil jeder Versuch der Pariser Regierung, ihnen entgegenzukommen, von der um ihre Privilegien besorgten europäischen Minderheit in Algerien vereitelt wurde. Die so herbeigeführte dramatische Abkehr der Frankophilen von Frankreich ist in zahlreichen Schriften ausführlich behandelt worden; am eindringlichsten wirkt vielleicht die Betrachtung Thomas *Oppermanns*[9], gerade weil sie ganz nüchtern von dem Ringen um den rechtlichen Status der Algerier ausgeht. Als das Statut von 1947[10] den Mohammedanern das Recht verlieh, wenigstens die Hälfte der Abgeordneten in der Algerischen Versammlung zu wählen, schritt die örtliche Verwaltung zur Fälschung der Wahlen, um den sicheren Sieg der nationalistischen Gruppen zu verhindern. Fast alle Beobachter sind sich darüber einig, daß

dieser Zynismus der algerischen Oeffentlichkeit das Vertrauen zu Frankreich endgültig geraubt hat[11].

Ob sich die Algerier den Franzosen assimiliert hätten, wie einst die Gallier den Römern, wenn die Pariser Politik und die Haltung der europäischen Kolonisten auf zielbewußte Förderung einer solchen Entwicklung angelegt gewesen wären, wissen wir nicht; denn diese haben eindeutig in die entgegengesetzte Richtung gewirkt. Heute dürfte klar sein, daß sich das Gefühl, nur noch im nationalen Zusammenschluß Existenz und Menschenwürde bewahren zu können, in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg unter den Algeriern durchgesetzt hat. Beim Ausbruch des Aufstandes in der Nacht vom 31. Oktober zum 1. November 1954 war das allerdings noch nicht für jedermann offensichtlich. Der Aufstand rief nur ins Bewußtsein, daß in Algerien viel versäumt worden war. Aber sollte es nicht möglich sein, das Versäumnis gutzumachen — sollte es nicht gelingen, den Aufständischen die Hilfe der Bevölkerung zu entziehen, wenn man jetzt wirtschaftliche und soziale Reformen durchführte, wenn man den Mohammedanern politisch entgegenkam und vor allem auch menschlichen Kontakt mit ihnen suchte? Das war noch jahrelang die Hoffnung von Regierungskreisen in Paris und Generalgouverneuren in Algier, nicht zuletzt von denjenigen Kräften in der französischen Armee, die mit viel gutem Willen und Energie und durchaus nicht nur mit destruktiven Mitteln eine „pacification" Algeriens anstrebten[13]. „Von einer französisch-mohammedanischen Bevölkerung, die durch die Rebellion leidet und terrorisiert wird, dürfen wir nur eines verlangen: die Anerkennung des französischen Vaterlandes und unserer Fahne; das ist alles", schrieb am 3. April 1957 Ministerresident Robert *Lacoste* in Richtlinien für die Offiziere und Unteroffiziere der in Algerien eingesetzten Truppen[14]. „Tatsächlich kann man sich damit abfinden, daß die Bewohner dieses Landes feindlich gegen die Politik der Regierung eingestellt sein mögen, in Opposition gegen die Methoden der Verwaltung, ablehnend gegen die verschiedenen Projekte eines Statuts für Algerien, die studiert werden; das ist ihr Recht, denn wir wollen unseren Landsleuten, wo sie auch sind, die Freiheit der Meinung und der Meinungsäußerung bewahren. Aber sie müssen unbedingt anerkennen, daß sie nicht ohne eine Metropole leben können, zu der unerläßliche Bindungen nicht zerschnitten werden dürfen."

Aber es war zu spät. Die Ethnologin Germaine *Tillion*, die seit Jahrzehnten die eingeborene Bevölkerung Algeriens mit wissenschaftlicher Distanz und mit menschlicher Sympathie beobachtet und dabei durchaus nicht blindlings den nationalistischen Forderungen folgt — in ihrem ersten, 1957 veröffentlichten Buch[15] über den Aufstand scheint sie den Nationalismus noch gar nicht ganz ernst zu nehmen —, hat kürzlich versucht, die Entwicklung des Verhältnisses der Bevölkerung zu den Aufständischen chronologisch zu fixieren[16]: 1954 wußte man kaum etwas von der kleinen Gruppe, die die Waffen ergriffen hatte; bis zum 6. Februar 1956 empfand man ihnen gegenüber im wesentlichen nur ein vages Wohlwollen, eine vage Unruhe und viel Neugier. An jenem Tage opferte der französische Ministerpräsident, Guy *Mollet*, alle Hoffnungen auf eine liberale Lösung des Konfliktes, die er geweckt hatte, den europäischen Siedlern in Algerien. Zufällig wurde zur gleichen Zeit das erste große Netz der Front de Libération Nationale (FLN) zerschlagen und gerade dadurch klargemacht, wie be-

deutend die Organisation der Aufständischen schon geworden war. Auf diese beiden Ereignisse hin setzte eine Massenbewegung zur FLN ein. Daß die Pariser Regierung auf Forderung der „colons" am 19. Juni 1956 die ersten Todesurteile gegen FLN-Mitglieder vollstrecken ließ und damit den letzten Anschein einer überparteilichen Schiedsrichterrolle aufgab, trieb die mohammedanische Oeffentlichkeit endgültig dazu, sich mit den Aufständischen zu identifizieren. Jetzt begannen Terror der FLN und Gegenterror der „colons" einander zu immer schlimmeren Formen zu steigern. Inzwischen hatte die FLN in weiten Teilen des Landes eine Organisation Politico-Administrative (OPA) aufgebaut und für diesen Staat im Staate sowohl die französisch geschulte Elite wie die traditionellen Autoritäten gewonnen, und gerade auf die OPA konzentrierte sich seit dem Herbst 1956 die französische Unterdrückungsstrategie[17]. All dies hat bewirkt, daß etwa seit 1957 die FLN zu tief in den algerischen Massen verwurzelt ist, als daß eine Befriedung Algeriens noch ohne ihre Zustimmung möglich wäre. Was die berühmte „Verbrüderung" von „colons" und Mohammedanern nach dem Putsch vom 13. Mai 1958 betrifft, so meint Germaine *Tillion*[18], daß die Mohammedaner sich ihr unterwarfen, weil sie sich freuten, einmal nicht als Untermenschen behandelt zu werden, und weil die Machtübernahme *de Gaulles* wirklich etwas Friedenshoffnung bei ihnen weckte. Inzwischen haben die Zusammenstöße zwischen „colons" und Mohammedanern im Dezember 1960 bewiesen, daß die „Verbrüderung" keineswegs echt und von Dauer war.

DIE ALGERISCHE FÜHRERSCHICHT

Kann heute kein Zweifel mehr bestehen, daß es eine algerische Nation gibt und wer ihre Führer sind, so ist es nur noch eine Frage der Zeit, daß ihnen das erstrebte Selbstbestimmungsrecht konkret und uneingeschränkt zugestanden werden muß. Werden sie einen vernünftigen Gebrauch davon machen? Leider ist es den Algeriern länger und konsequenter als anderen arabischen Völkern verwehrt worden, sich in politischer Verantwortung zu üben. Andererseits ist von keinem anderen arabischen Volk — vielleicht mit Ausnahme der Libanesen — ein so hoher Prozentsatz als Arbeiter und Soldaten in intensive Berührung mit europäischen Ordnungen gekommen und hat dabei gelernt[20]. Ein Ergebnis ist, daß schon etwa ein Viertel der algerischen Mohammedaner in einem Wirtschaftssystem europäischen Stils lebt. Der Aufstand selbst hat die Europäisierung vorangetrieben. Die jungen Mohammedanerinnen z. B., die heute im „maquis" kämpfen, während ihre konservativen Eltern zwischen Entsetzen und patriotischem Stolz schwanken, werden kaum morgen wieder in den Harem zurückkehren[21]. Auch Reformen, die die Franzosen inzwischen eingeführt haben, wie das Frauenwahlrecht (Dekret vom 4. Juli 1958) und das moderne Eherecht (Ordonnance vom 4. Februar 1959[22]), werden sich nicht wieder rückgängig machen lassen. All dies schafft, wohlgemerkt, ebenso viele neue Probleme, wie es alte löst, aber es bedeutet doch, daß die algerischen Massen ernsthaft begonnen haben, sich der modernen Welt anzupassen und in ihr lebensfähig zu werden.

Aus diesen Massen ist die proletarische Elite hervorgegangen, die die Führer des Comité Révolutionnaire pour l'Unité et l'Action (CRUA) von 1954 stellte und bis heute in der FLN und in der Provisorischen Regierung der Algerischen Repu-

blik den Ton angibt. Die CRUA-Mitglieder waren anfangs kaum bekannt. Es waren verhältnismäßig junge Leute, die nicht als Parteiführer ins Licht der Oeffentlichkeit getreten waren, sondern sich im illegalen Kampf ausgezeichnet hatten. Es ist unbestreitbar, daß sie dabei mit den Gesetzen in Konflikt gekommen waren. So ist für *Bromberger*[23] und *Clark*[24] z. B. *Belkassem Krim*, der entscheidende Mann in der Provisorischen Regierung, ganz einfach ein „Bandit" oder „Brigant". Aber wenn man die Polizeiakten liest, wo alle Strafen aufgeführt werden, die wegen Raub, Mord usw. über *Krim* verhängt worden sind[25], so sieht man doch, daß er die ihm vorgeworfenen Taten ausschließlich als nationaler Guerillakämpfer begangen hat. Demnach ist es wohl fairer, die Führer des Aufstandes als Patrioten vom Schlage *Garibaldis* zu betrachten[26]. *Brombergers* Informationen über die internen Auseinandersetzungen in der FLN, Gegensätze zwischen Berbern und Arabern, persönliche Eifersüchteleien usw. mögen weitgehend oder vollständig den Tatsachen entsprechen. Aber sind die internen Auseinandersetzungen zwischen den Politikern von „Kulturnationen" so viel erfreulicher? Zumindest muß man auch die Ergebnisse beachten, zu denen die Auseinandersetzungen geführt haben. Die amerikanische Diplomatin und Journalistin Joan *Gillespie*, der wir den befriedigendsten Gesamtüberblick über den algerischen Konflikt verdanken, hat die programmatischen Erklärungen der FLN sorgfältig analysiert. Schon die erste Proklamation bei Beginn des Kampfes, die nur von den CRUA-Mitgliedern selbst ausgearbeitet sein kann, zeichnet sich durch Ausgewogenheit und Mäßigung aus. Von vornherein wird eine politische Regelung ins Auge gefaßt; um sie zu erleichtern, sichert man Frankreich die Achtung seiner Interessen zu und verlangt nicht direkt die Unabhängigkeit, sondern „Anerkennung der algerischen Nationalität"[27]. Es mag zutreffen, daß der erste nationale Kongreß, der am 20. August 1956 im Summam-Tal bei Bougie abgehalten wurde, ein Trick *Krims* und seines Freundes Ramdan *Abban* war, um die im Ausland weilenden FLN-Führer auszuschalten[28]. Trotzdem verabschiedete der Kongreß eine Reihe von Beschlüssen, die wirklich bewiesen, daß der Kampf der FLN „eine organisierte Revolution und nicht eine anarchische Revolte" war. Unter anderem bestätigten sie das Primat der Politik über das Militär und betonten das Prinzip der kollektiven Führerschaft[29]. Dieses Prinzip sollte sich übrigens schnell bewähren: Als es am 22. Oktober 1956 den Franzosen gelang, Ahmed *Ben Bella* und fast die gesamte auswärtige Delegation der FLN abzufangen, wirkte sich das auf die Kriegführung kaum aus. Es war immer kennzeichnend für den Aufstand, daß ihm ein hervorragender „charismatischer" Führer fehlte, aber eine tiefgestaffelte Führerschaft zur Verfügung stand, die Verluste leicht ausglich[30].

DIE FLN UND DER KOMMUNISMUS

Als besonders wichtiges Kriterium für die Politik der FLN wird ihre Haltung zum Kommunismus empfunden. Die Ueberzeugung, daß der algerische Aufstand nichts anderes als ein Teil eines großen Moskauer Planes sei, durch Eroberung Nordafrikas Europa einzukreisen, liegt vor allem der Opposition französischer Militärs gegen einen Abzug aus Algerien zugrunde; besonders deutlich hat das General Paul *Allard*, der im Zusammenhang mit der Meuterei vom April 1961

verhaftet worden ist, in einem Vortrag im NATO-Hauptquartier am 15. November 1957 gemacht[31]. Man kann den algerischen Führern keine direkte Abhängigkeit von Moskau vorwerfen, betrachtet sie aber — gerade wegen ihrer modernen, laizistischen Tendenzen — als höchst gefährdet durch kommunistische Einflüsse[32]. Richtig ist, daß der proletarische Zweig des algerischen Nationalismus, aus dem das CRUA hervorgegangen ist, sich erstmals 1925 oder 1926 im Schatten der Kommunistischen Partei Frankreichs formiert hat[33]. Er hat von den Kommunisten marxistische Gedankengänge und Terminologie und manches für seine Organisation übernommen. Aber ebenso hatte er Kontakt mit den französischen Rechtsgruppen des Obersten *de la Roque* und *Doriots*[34], und er hat mit den Kommunisten bald gebrochen und unter seinem Führer *Messali Hadsch* einen betont islamischen Kurs eingeschlagen. Später haben die verschiedenen nationalistischen Richtungen gelegentlich mit den Kommunisten paktiert, aber stets nur in eng begrenztem Rahmen und mit erheblichem Mißtrauen. Dieses Mißtrauen erreichte seinen Höhepunkt, als bei dem schweren mohammedanisch-französischen Zusammenstoß im Mai 1945 die Kommunisten, die damals der Pariser Regierung angehörten, auf französischer Seite standen[35]. *Déon*[36] ist der Ansicht, daß bei der Spaltung der Partei *Messalis* 1953/54 die zum Kommunismus neigenden Berber-Elemente die Oberhand gewonnen hätten; Joan *Gillespie*[37] zeigt jedoch, mit welch kühlem Abstand diese Elemente damals die sowjetische und kommunistische Politik beurteilten.

Auf den Aufstand von 1954 waren die Kommunisten so gut wie nicht vorbereitet[38]. Die meisten Mitglieder der Kommunistischen Partei Algeriens waren Europäer, die gegenüber dem algerischen Nationalismus nicht nur doktrinäre, sondern auch sehr konkrete persönliche Bedenken gehegt haben dürften. Andererseits erschien es wichtig, Einfluß auf diese Bewegung zu gewinnen, deren Bedeutung man wohl erkannte. So bot die KPA der FLN sofort Zusammenarbeit an. Die FLN war zwar bereit, einzelne Kommunisten in ihre Reihen aufzunehmen, lehnte aber die Anerkennung der KPA ab und forderte deren Auflösung, womit sich die Kommunisten nicht einverstanden erklären konnten. Diese Situation hat sich bisher grundsätzlich nicht geändert. In der Praxis hat die FLN wohl in einzelnen Fällen mit der KPA zusammengearbeitet, wo diese ihr etwas bieten konnte[39]. Das galt vor allem für die Kämpfe in der Stadt Algier, wo es am 1. Juli 1956 zu einer Vereinbarung zwischen FLN und KPA gekommen sein soll[40]. Zur gleichen Zeit übte jedoch der Summam-Kongreß der FLN scharfe Kritik an der KPA unter Verwendung marxistischer Argumente[41].

Einem abgefangenen Schreiben *Ben Bellas* ist zu entnehmen, daß die auswärtige Delegation der FLN sich bis zur Gefangennahme ihrer meisten Mitglieder im Oktober 1956 vergebens darum bemüht hatte, von den Staaten des Sowjetblocks Waffen zu erhalten; die Sowjetunion hatte zuletzt den Verkauf eines relativ kleinen Postens zugesagt, aber er war noch nicht zustande gekommen[42]. Es dürfte feststehen, daß die FLN später nicht unerhebliche Waffenmengen aus östlichen Quellen bezogen hat[43]. *Bromberger*[44] sucht den Anlaß hierfür in einer Linkswendung der FLN-Führung, ohne sie sonst nachweisen zu können; der Mann, den er als die treibende Kraft einer solchen Wendung ansieht, der 1958 verstorbene Ramdan *Abban*, ist derselbe, dem er auch die Formulierung der

Summam-Beschlüsse mit ihrer antikommunistischen Tendenz zuschreibt[45]. Die Uebernahme marxistischer Gedankengänge, Interesse für die Taktik *Mao Tse-tungs* und *Ho Chi-minhs*[46], gelegentliche Zusammenarbeit mit den Kommunisten, eine Bereitschaft, sich vom Sowjetblock Waffen liefern zu lassen und diese Hilfe auch diplomatisch auszuspielen — wie es die Provisorische Regierung vor allem im Herbst 1960 nach dem Scheitern der Verhandlungen von Melun tat[47] —, all dies zeigt zwar, daß man nicht sorglos erwarten darf, der algerische Nationalismus werde sich unter allen Umständen zum Westen bekennen; es erlaubt aber auch nicht den Schluß, daß eine FLN-Regierung Algerien stracks in den Kommunismus führen werde.

DIE BEREITSCHAFT ZUR ZUSAMMENARBEIT MIT FRANKREICH

Man kann der FLN nicht vorwerfen, daß sie jede friedliche Einigung mit Frankreich abgelehnt habe. Immer wieder hat sie sich zu Verhandlungen bereit gefunden. Der erste Versuch erfolgte 1956 nach Fühlungnahmen in Algerien und Aegypten in Jugoslawien und Italien und scheint einen Kompromiß in Reichweite gerückt zu haben; die FLN forderte schließlich nicht mehr Unabhängigkeit, sondern nur Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes[48]. Aber das Gespräch konnte nicht fortgesetzt werden, weil Kräfte auf der französischen Seite, denen die Verhandlungsbereitschaft der Pariser Regierung nicht zusagte, die algerischen Partner am 22. Oktober 1956 gefangennehmen ließen. Dieselben Kräfte vereitelten auf ähnliche Weise eine neue Fühlungnahme im Juli 1957[49]. Dann begannen 1958 die Kontakte zwischen der FLN und General *de Gaulle*[50], die oft hoffnungslos schienen, aber doch bis heute nicht abgerissen sind. Und dabei hat man nicht den Eindruck, daß die FLN zähneknirschend nur deshalb verhandele, weil ihr keine andere Möglichkeit bliebe. Es scheint auch die Einsicht eine große Rolle zu spielen, daß eine Einigung mit Frankreich sehr vorteilhaft für Algerien sein würde. Denn — um nur den Hauptpunkt zu nennen — die Beschäftigung von ein paar hunderttausend algerischen Arbeitern in der französischen Industrie ist für Algeriens wirtschaftliche Existenz absolut unentbehrlich, und weder von den Vereinigten Staaten noch von der Sowjetunion wäre auch nur annähernd eine Hilfe zu erwarten, die den Verlust dieser Zusammenarbeit mit Frankreich aufwöge. Die am überzeugendsten von Germaine *Tillion*[51] begründete These, daß Algerien nur Hand in Hand mit Frankreich eine Chance habe, den wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung zu bewirken, ohne den es nicht wird leben können, dürfte auch vielen FLN-Führern einleuchten, zumal viel dafür spricht, daß die Algerier sich gegenüber Frankreich keineswegs von blindem Haß leiten lassen, sondern sich eine Anhänglichkeit bewahrt haben, die nur eben nicht mehr politische Abhängigkeit bedeuten will[52].

DIE BEDEUTUNG DER SAHARA FÜR DAS MAGHREB

Ein zweiter entscheidender Angelpunkt des künftigen algerisch-französischen Verhältnisses ist die Sahara. Ein beträchtlicher Sektor dieser riesigen afrikanischen Wüstenzone zwischen der mittelländischen Küstenregion im Norden und der sudanischen Steppe im Süden, der 2 Millionen Quadratkilometer mit heute 870 000 Bewohnern umfaßt, ist von Frankreich als Teil Algeriens verwaltet wor-

den, allerdings als Militärterritorium getrennt von den Departements der Küstenregion. Niemand hatte diesem Gebiet viel Aufmerksamkeit geschenkt, bis man — 1956, nach dem Ausbruch des algerischen Krieges — erkannte, daß dort gewaltige Bodenschätze der Erschließung harren. Seither neigt man auf französischer Seite dazu, die Sahara aus der kommenden algerischen Regelung auszuklammern und für sich zu reservieren, während die FLN natürlich auf das Gebiet nicht verzichten will[53]. Die Bodenschätze der Sahara sind groß, aber nicht unbegrenzt. Ihre Förderung übersteigt die Mittel Frankreichs. So hat sich entgegen manchen französischen Wünschen die Notwendigkeit einer Beteiligung ausländischer Unternehmen ergeben[54], die übrigens nicht unbedingt bedeutet, daß die Heimatregierungen dieser Unternehmen nun gezwungen wären, der französischen Sahara-Politik zuzustimmen; sie können ja auch versuchen, nötigenfalls mit Frankreichs Nachfolgern annehmbare Bedingungen auszuhandeln[55]. Bemerkenswert ist ein Internationalisierungsversuch in anderer Richtung, nämlich durch die Zusammenarbeit mit Staaten, die ihrerseits Teile der Sahara besitzen. Zu diesem Zweck wurde 1957 die Organisation Commune des Régions Sahariennes (OCRS) gegründet, in die Frankreich die algerische Sahara und die Republiken Sudan (heute Mali), Niger und Tschad ihre Sahara-Sektoren einbrachten[56]. In der Hoffnung, auch Mauretanien zu gewinnen, wurde dieses an der Geschäftsführung der OCRS beteiligt. Aber die Entwicklung verlief entgegengesetzt: Die Auflösung der Französischen Union nach der Volksabstimmung vom 28. September 1958 machte eine Neuordnung erforderlich, und seither haben sich nur Niger und Tschad wieder der OCRS angeschlossen[57]. Klar ist, daß eine rentable Erschließung der Sahara von der Befriedung Algeriens abhängt[58]. Vielleicht wird bei einer Mitarbeit des künftigen algerischen Staates die OCRS erst zum Leben erwachen.

Noch zwingender ergibt sich natürlich eine Schicksalsgemeinschaft Algeriens mit Tunesien und Marokko, die zusammen den „arabischen Westen", das Maghreb, bilden[59]. Gewiß gibt es wichtige Unterschiede zwischen diesen drei Ländern, die u. a. in der verschieden starken Vermischung arabischer und berberischer Elemente und nicht zuletzt in der verschiedenen staatlichen Entwicklung begründet liegen, aber Germaine *Tillion*[60] geht doch wohl zu weit, wenn sie von einer Maghreb-Föderation abrät. Trotz mancher Differenzen, die sich schon ergeben haben — z. B. als Tunis 1958 dem Bau einer Erdölleitung von Edschele in der algerischen Sahara zu dem tunesischen Hafen Sachira zustimmte, worin die FLN eine Unterstützung der französischen Sahara-Pläne erblickte[61] — und sicher noch ergeben werden, liegt eine große Hoffnung darin, daß eine Föderation es Algerien, Tunesien und Marokko psychologisch leichter machen würde, ihre Partnerschaft mit Frankreich fortzusetzen, als wenn sie diesem einzeln gegenüberständen[62].

DIE ALGERIEN-FRAGE IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Die algerische Frage muß zwischen Frankreich und Algerien gelöst werden, aber sie beeinflußt auch die internationale Politik und wird von dieser beeinflußt. Besonders anschaulich hat F. W. *Fernau* die Bemühungen der FLN umrissen, den Konflikt zu internationalisieren und dadurch Frankreich zum Nachgeben zu zwingen[63]. Von der nicht widerspruchsfreien Haltung Moskaus und der Kommunisten in dieser Frage ist schon die Rede gewesen. Ebenso fällt es den Vereinigten

Staaten nicht leicht, hier eine klare Linie zu zeigen. Zweifellos hat die alliierte Landung in Nordafrika Ende 1942 und vor allem die Begegnung Präsident *Roosevelts* mit Sultan *Mohammed V.* von Marokko am 22. Januar 1943 den maghrebinischen Nationalbewegungen zusätzlichen Auftrieb gegeben. Dann aber, vor allem nach Ausbruch des Kalten Krieges, mußte Washington auf seinen französischen Verbündeten Rücksicht nehmen und gegenüber den Nationalisten Zurückhaltung wahren[64]. Nur die amerikanischen Gewerkschaften haben durch Unterstützung der jungen maghrebinischen Arbeiterorganisationen diese für den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften gewonnen und so ein neues Band zwischen dem Westen und dem nordafrikanischen Nationalismus geknüpft[65]. Außerdem traten einzelne Persönlichkeiten, in erster Linie der junge demokratische Senator John F. *Kennedy*, dafür ein, daß nötigenfalls die Vereinigten Staaten es übernehmen sollten, Algerien die Unabhängigkeit zu verschaffen[66]. Als *Kennedy* 1960 für das Buch Lorna *Hahns* ein Vorwort schrieb, war er allerdings schon viel vorsichtiger geworden; es fällt auch auf, daß dieses Buch seine früheren Aeußerungen mit keinem Wort erwähnt. Immerhin erlaubte die Politik *de Gaulles* es *Kennedy*, ohne Verstoß gegen die Regeln der Diplomatie die Hoffnung auszusprechen, daß „staatsmännischer Geist eine Brücke zwischen Algeriern und Franzosen auf der Grundlage der Selbstbestimmung bauen" könne; im übrigen befürwortete er eine Maghreb-Föderation in Verbindung mit Frankreich und dem Westen[67]. Zweifellos hat sich *Kennedy* auch als Präsident die Ueberzeugung bewahrt, daß eine baldige Einigung Frankreichs mit dem algerischen Nationalismus, wenn schon keine absolute, so doch die bestmögliche Gewähr für eine künftige Zusammenarbeit Nordafrikas mit dem Westen bietet.

ANMERKUNGEN

1) *Bromberger,* Serge: Les Rebelles algériens. Paris: Plon 1958. 278 S.

2) *Déon,* Michel: L'Armée d'Algérie et la pacification (Tribune Libre no. 47). Paris: Plon 1959. 255 S.

3) *Clark,* Michael K.: Algeria in Turmoil. A History of the Rebellion. New York: Frederick A. Praeger 1959. XVII, 466 S.

4) *Gillespie,* Joan: Algeria, Rebellion and Revolution. (Serie „Nations of the Modern World"). New York: Frederick A. Praeger; London: Ernest Benn 1960. XV, 208 S. Hier S. 21 f.

5) *Julien,* Ch.-André: L'Afrique du nord en marche. Nationalismes musulmans et souveraineté française. 2. Aufl. Paris: René Julliard 1952. 415 S. Hier S. 110 f. Vgl. ferner *Gillespie,* a. a. O., S. 48.

6) *Favrod,* Charles-Henri: La Révolution algérienne (Les Documents de „Tribune Libre" no. 5). Paris: Plon 1959, 235 S.

7) *Julien,* a. a. O., S. 111 f.

8) *Julien,* a. a. O., S. 117 ff. sowie *Tillion,* Germaine: Les Ennemis complémentaires. Paris: Les Editions de Minuit 1960. 218 S. Hier S. 144 ff.

9) *Oppermann,* Thomas: Die algerische Frage. Rechtlich-politische Studie (Untersuchungen zur auswärtigen Politik, hrsg. von Prof. Dr. Herbert *Krüger,* Hamburg, Band 1). Stuttgart: W. Kohlhammer 1959. XVI, 225 S.

10) Text bei *Oppermann,* a. a. O., S. 200 ff.

11) *Julien,* a. a. O., S. 322 ff.; *Barbour,* Nevill (Hrsg.): A Survey of North West Africa (The Maghrib). Issued under the auspices of the Rocal Institute of International Affairs. London: Oxford University Press 1959. XI, 406 S. Hier S. 224; *Oppermann,* a. a. O., S. 62; *Favrod,* a. a. O., S. 80 ff., 148 f., 175; *Gillespie,* a. a. O., S. 70 ff.; *Hahn,* Lorna: North Africa, Nationalism to Nationhood. Introduction by Senator John F. *Kennedy.* Washington: Public Affairs Press, 1960. XII, 264 S. Hier S. 149 f. Nur *Clark* (a. a. O., S. 47 f.) hat die Stirn, zu erklären, angesichts der politischen Unreife der Mohammedaner seien die Behörden zu den Fälschungen gezwungen gewesen!

12) Entfällt.

13) Hierüber besonders *Déon,* a. a. O.

14) *Déon,* a. a. O., S. 234.

15) *Tillion,* Germaine: L'Algérie en 1957. Paris: Les Editions de Minuit 1957. 125 S.

(Englische Uebersetzung: Algeria, the Realities. New York: Alfred A. Knopf 1958. 122 S.)

16) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 166 ff.

17) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 16 ff., 163 f.; *Déon,* a. a. O., S. 80.

18) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 191 ff.

19) Entfällt.

20) *Tillion,* Algérie, a. a. O., S. 22 f., Ennemis, a. a. O., S. 144 ff.

21) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 15 f.

22) Vgl. *Déon,* a. a. O., S. 138.

23) *Bromberger,* a. a. O., S. 76.

24) *Clark,* a. a. O., S. 58, vermutlich auf *Bromberger* beruhend.

25) *Favrod,* a. a. O., S. 199 ff.

26) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 212.

27) *Gillespie,* a. a. O., S. 112 ff.; *Clark,* a. a. O., S. 112 f.; Text bei *Favrod,* a. a. O., S. 169 ff.

28) *Bromberger,* a. a. O., S. 108 ff.; *Clark,* a. a. O., S. 344 ff.; *Fernau,* Friedrich-Wilhelm: Arabischer Westen. Der Maghreb in Bewegung. Stuttgart: Curt E. Schwab 1959. 212 S. Hier S. 93 f.

29) *Gillespie,* a. a. O., S. 131 ff.

30) Ebenda, S. 102.

31) *Déon,* a. a. O., S. 5 ff., 76 ff., 167.

32) Ebenda, S. 38 ff.

33) *Julien,* a. a. O., S. 117 ff.; *Favrod,* a. a. O., S. 66 ff.; *Fernau,* a. a. O., S. 81; *Gillespie,* a. a. O., S. 40 ff.

34) *Julien,* a. a. O., S. 121; *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 160 Anm. 1; *Favrod,* a. a. O., S. 71.

35) *Julien,* a. a. O., S. 301; *Bromberger,* a. a. O., S. 97; *Favrod,* a. a. O., S. 76; *Déon,* a. a. O., S. 44, 46; *Fernau,* a. a. O., S. 87; *Gillespie,* a. a. O., S. 65; *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 162 f.

36) A. a. O., S. 45.

37) A. a. O., S. 88 Anm. 8.

38) *Fernau,* a. a. O., S. 87 ff.

39) *Bromberger,* a. a. O., S. 95 ff., 162; *Clark,* a. a. O., S. 116 f., 139 f., 320 ff.; *Déon,* a. a. O., S. 45 ff., 178 ff.; *Gillespie,* a. a. O., S. 122.

40) *Bromberger,* a. a. O., S. 104 ff., 162 ff.; *Clark,* a. a. O., S. 323 ff.; *Gillespie,* a. a. O., S. 146.

41) *Gillespie,* a. a. O., S. 178 Anm. 2.

42) *Bromberger,* a. a. O., S. 220 f.

43) *Bromberger,* a. a. O., S. 256 f.; *Déon,* a. a. O., S. 53 f., 188 ff.

44) A. a. O., S. 237, 255.

45) Ebenda, S. 115.

46) *Clark,* a. a. O., S. 245; *Déon,* a. a. O., S. 15 ff.; *Fernau,* a. a. O., S. 96; *Gillespie,* a. a. O., S. 110.

47) Vgl. Walter *Schütze:* „Das Algerien-Problem vor der Lösung?" in EA 5/1961, S. 93 ff.

48) *Clark,* a. a. O., S. 351; *Favrod,* a. a. O., S. 205; *Gillespie,* a. a. O., S. 143 f.; *Hahn,* a. a. O., S. 225; vgl. Jacques *Fauvet:* La IVe République, Paris 1959, S. 319 f.

49) *Favrod,* a. a. O., S. 206 f.; *Gillespie,* a. a. O., S. 155 f.; vgl. *Fauvet,* a. a. O., S. 319 Anm. 2.

50) *Clark,* a. a. O., S. 427; *Gillespie,* a. a. O., S. 168 ff.

51) *Tillion,* Algérie, a. a. O., S. 81 ff.; Ennemis, a. a. O., S. 10, 202 f., 217.

52) *Tillion,* Ennemis, a. a. O., S. 207; *Gillespie,* a. a. O., S. 175.

53) *Gerster,* Georg: Sahara, reiche, fruchtbare Wüste. Berlin: Ullstein 1959. 357 S. Dieses von einem schweizerischen Journalisten geschriebene Buch gibt eine gute Einführung in die Sahara-Probleme. Seine populärwissenschaftliche Aufmachung ist allerdings mit einiger Unübersichtlichkeit erkauft.

54) Ebenda, S. 168 ff.

55) Ebenda, S. 226.

56) Ebenda, S. 298 ff.

57) Vgl. Henri *Faure:* „L'O.C.R.S.", in *Revue de Défense Nationale,* Paris 1959, S. 1517 ff.

58) *Gerster,* a. a. O., S. 313.

59) Dies anschaulich zu machen, ist der Vorzug einiger Bücher, die das Maghreb als Ganzes betrachten: das von Nevill *Barbour* herausgegebene Handbuch des Royal Institute of International Affairs (vgl. Anm. 11), ein bequemes Nachschlagewerk, an dem hervorragende Fachleute mitgewirkt haben; Friedrich-Wilhelm *Fernaus* (vgl. Anm. 28) von der Geschichte ausgehende Darstellung, die besonders auch den arabischen Charakter des Maghreb zur Geltung bringt; und das vom amerikanischen Standpunkt geschriebene Buch von Lorna *Hahn* (vgl. Anm. 11). Das Handbuch *Barbours* berücksichtigt übrigens auch die Randgebiete des Maghreb: das Königreich Libyen, die Sahara, die spanischen Besitzungen in Nordafrika und Mauretanien.

60) *Tillion,* Algérie, a. a. O., S. 87 ff., 113 f.

61) *Barbour,* a. a. O., S. 261; *Gerster,* a. a. O., S. 239; *Fernau,* a. a. O., S. 200 f.; *Hahn,* a. a. O., S. 244.

62) *Hahn,* a. a. O., S. 250 ff.

63) *Fernau,* a. a. O., S. 165 ff. Vgl. ferner *Alwan,* Mohamed: Algeria before the United Nations. New York: Robert Speller & Sons 1959, XII, 121 S. Die Magisterdissertation des jungen irakischen Diplomaten mit den Resolutionstexten und Abstimmungsergebnissen gibt einen genauen Ueberblick darüber, wie die Vereinten Nationen bis Ende 1958 die algerische Frage behandelt haben.

64) *Clark,* a. a. O., S. 169 f.; *Alwan,* a. a. O., S. 45 ff.; *Gillespie,* a. a. O., S. 176 f.; *Hahn,* a. a. O., S. 106, 108 ff., 160, 228, 230 ff.

65) *Clark,* a. a. O., S. 81 f., 329 ff.; *Fernau,* a. a. O., S. 98 ff.; *Hahn,* a. a. O., S. 98 f., 158.

66) *Oppermann,* a. a. O., S. 182 f.

67) *Hahn,* a. a. O., S. V.

Paradoxien der inneren und auswärtigen Politik Japans

Von Gottfried-Karl Kindermann

Zweiter Teil

Problemkreise der japanischen Außenpolitik

DIE REAKTIVIERUNG DER JAPANISCHEN AUSSENPOLITIK

Der erste Teil dieses Beitrags* befaßte sich mit der politischen Standortbestimmung des japanischen Sozialismus. Der zweite Teil ist den seit 1950 erkennbaren Grundtendenzen und Problemen der japanischen Außenpolitik gewidmet.

Der von Japan und 48 seiner Kriegsgegner am 8. September 1951 unterzeichnete Friedensvertrag von San Francisco führte am 2. April 1952, dem Tage seines Inkrafttretens, zur Wiederherstellung der japanischen Souveränität und somit zum Ende des Besatzungsregimes[1]. Allerdings hatten sich sämtliche zur Konferenz von San Francisco eingeladenen kommunistischen Staaten einschließlich Jugoslawiens geweigert, den Vertrag zu unterzeichnen. Aber auch Indien und Birma boykottierten die Konferenz, da Rotchina** nicht vertreten war. Gesonderte Friedensverträge wurden daher mit Indien und China im Jahre 1952 geschlossen. Beide Staaten verzichteten auf Reparationsansprüche. Als legitime Regierung Chinas wurde von Japan die chinesische Nationalregierung auf Formosa anerkannt. 1954 folgte ein Friedensvertrag mit Burma. Aber selbst nach dem Friedensvertrag von San Francisco sah sich Japan vier bedeutsamen Schranken gegenüber, die seiner außenpolitischen Handlungsfreiheit gesetzt waren:

1. Das Fehlen jeglicher diplomatischer Beziehungen Japans zur Sowjetunion und den anderen kommunistischen Staaten.

2. Der durch Ausübung des sowjetischen Vetorechtes im Sicherheitsrat bewirkte Ausschluß Japans von den Vereinten Nationen.

3. Die Beengung des japanischen Handels mit südostasiatischen Staaten, bedingt durch die Ressentiments der von Japan im Zweiten Weltkrieg besetzten Staaten und ihre Reparationsforderungen; und

---

Dr. Gottfried-Karl *Kindermann*, Politologe am Seminar für wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg i. Br.

*) Vgl. EA 11/1961, S. 283 ff.

**) Der Verfasser gebraucht die Adjektive „nationalchinesisch" und „rotchinesisch" lediglich im Interesse einer klareren begrifflichen Trennung zwischen den beiden Lagern der nicht de jure, wohl aber de facto geteilten Chinesischen Republik. Der Terminus „Nationalchina" (offiziell: „Republik China" mit der Hauptstadt Taipeh/Formosa) bezeichnet die faktisch unter der Kontrolle der Kuomintang befindlichen chinesischen Gebiete, d. h. die Provinz Formosa sowie der Peskadoren-, Matsu- und Quemoy-Inseln. Der Terminus „Rotchina" (offiziell: „Volksrepublik China") bezeichnet alle übrigen unter der Kontrolle der Kommunistischen Partei Chinas stehenden Provinzen und Gebiete der Chinesischen Republik.

4. der unilateral unkündbare Sicherheitsvertrag mit den Vereinigten Staaten.

Im Verlaufe der an anderer Stelle ausführlicher dargestellten japanisch-sowjetischen Verhandlungen[2], die sich nicht ohne dramatische Momente vom Juli 1955 bis zum Oktober 1956 hinzogen, konnte keine Einigung über die zwischen Japan und der Sowjetunion offenstehenden Territorialfragen erzielt werden. Vor die Wahl gestellt zwischen dem status quo und der von Japan zu Anfang der Verhandlungen abgelehnten „Adenauer-Formel“[3] (Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen in Abwesenheit eines Friedensvertrages), entschied sich Japan für die zweite Alternative. Die für Japan aus der Normalisierung seiner diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion resultierenden Vorteile bestanden in Japans Zulassung zu den Vereinten Nationen, der Rückkehr eines Teiles der in der Sowjetunion vermißten japanischen Kriegsgefangenen, einer Regelung der für die japanische Wirtschaft bedeutsamen Frage der Fischerei im Nordwestpazifik und Moskaus Zugeständnis, daß auch Japan „entsprechend dem Artikel 51 der Charta der Organisation der Vereinten Nationen ... das unbenehmbare Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung hat“[4]. Japans internationales Prestige erhöhte sich dadurch, daß es bereits zwei Jahre nach seiner Zulassung zu den Vereinten Nationen (18. Dezember 1956) in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt wurde. Die japanische UN-Delegation war 1959 führend an den damaligen internationalen Bemühungen zur Beilegung der Krise in Laos beteiligt[5]. Als Fernziel der japanischen Diplomatie wird Japans Aufnahme in den Kreis der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates genannt, die ebenso wie die Aufnahme Indiens im Interesse einer stärkeren Vertretung Asiens und einer realistischeren Reflektion regionaler Schwerpunkte in der Weltpolitik wünschenswert erscheint.

In Verfolg der von Ministerpräsident *Kishi* formulierten Konzeption der „Wirtschaftsdiplomatie“[6] gelang es der japanischen Außenpolitik — insbesondere zwischen 1957 und 1960 —, die Normalisierung der japanischen Beziehungen zu den Staaten Südostasiens zu bewirken. In einer Reihe von Staatsbesuchen nahm *Kishi* mit den Regierungen der ehemaligen Gegner unmittelbaren Kontakt auf. *Kishis* „Wirtschaftsdiplomatie“ hatte es sich zum Ziel gesetzt, im Verlaufe oft langwieriger Verhandlungen die zumeist untragbar hohen Reparationsforderungen der südostasiatischen Staaten auf ein tragbares Maß zu reduzieren und die Erfüllung der Forderungen so zu gestalten, daß die Lieferung japanischer Reparationsgüter und Dienstleistungen eine erweiterte Nachfrage nach japanischen Exporten zur Folge haben würde. Gleichzeitig galt es, gegen Japan gerichtete Exportschranken zu durchbrechen und durch die Aufnahme persönlicher, kultureller und anderer Kontakte ein neues Klima des Vertrauens zu schaffen. Diese ungemein schwierige Aufgabe im wesentlichen innerhalb von drei Jahren gelöst zu haben kann als die vielleicht größte staatsmännische Leistung der Regierung *Kishi* betrachtet werden[7].

Auch die Verbesserung der japanischen Stellung im Rahmen des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages kann als Verdienst des zwar dynamischen, aber unpopulären Ministerpräsidenten *Kishi* betrachtet werden, der für den Triumph seiner Politik allerdings den Preis seines Rücktritts hatte zahlen müssen. Der ursprüngliche japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag von 1951[8] war in Erwartung einer sich stetig entwickelnden japanischen Kapazität zur Selbst-

verteidigung geschlossen worden. Wie bereits oben erwähnt, verbot jedoch Artikel IX der Japan von der amerikanischen Besatzung oktroyierten Verfassung die Aufrechterhaltung von Streitkräften als Mittel zur Regelung internationaler Konflikte[9]. Doch argumentierte die liberale Regierung *Yoshidas*, dies betreffe nicht das allen Ländern zustehende quasi natürliche Recht der Selbstverteidigung gegen Angriffe von außen. Und so wurden seit dem Jahre 1954 aus einer zuvor geschaffenen Nationalen Polizeireserve[10] sogenannte Selbstschutzstreitkräfte mit Land-, Luft- und See-Einheiten geschaffen, deren gegenwärtige Stärke sich auf 230 000 Mann beläuft. Mit 153 Milliarden Yen betragen Japans Verteidigungsausgaben somit weniger als zwei vH des nationalen Jahreseinkommens. Es gibt kein Land der Welt, dessen Industriepotential, Bevölkerungsziffer (im Falle Japans neunzig Millionen) und geographische Lage zu seinem Verteidigungsaufwand in einem derart krassen Mißverhältnis stehen, wie das bei Japan der Fall ist[11]. Bei vielen Japanern, ebenso wie bei anderen Verbündeten der Vereinigten Staaten, besteht zwar der Wunsch nach amerikanischem Schutz im Falle eines Angriffs, jedoch ohne die Bereitschaft zu adäquater Gegenleistung. Von den Gegnern *Kishis* ist die Tatsache völlig außer acht gelassen worden, daß *Kishi* die Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages ohne japanische Verpflichtung zu einer einschneidenden Steigerung der japanischen Verteidigungskraft erreichen konnte. Paradoxerweise ist die Haltung der linkssozialistischen Opposition in der Frage der japanischen Wiederbewaffnung dogmatischer als selbst die der Sowjetunion. Hatte doch *Molotow* im Namen der sowjetischen Regierung 1954 erklärt, daß Japan wie jeder andere souveräne Staat die zu einer Selbstverteidigung erforderlichen Streitkräfte besitzen müsse, während es in Abschnitt III der sowjetisch-japanischen Erklärung vom 19. Oktober 1956 u. a. heißt: „Die UdSSR und Japan bekräftigen, daß entsprechend dem Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen jeder Staat das unbenehmbare Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung hat.“[12]

JAPAN ZWISCHEN DEN FRONTEN DES CHINESISCHEN BÜRGERKRIEGES

Ein besonders dornenvolles Problem erwächst der japanischen Außenpolitik aus der Frage des japanischen Verhältnisses zum geteilten China. Da keine der beiden chinesischen Regierungen bei der Konferenz von San Francisco vertreten war, schloß Japan, wie schon erwähnt, im April 1952 einen separaten Friedensvertrag mit der nationalchinesischen Regierung. Der Wortlaut dieses Vertrages ist so zweideutig formuliert, daß er auch dann unverändert fortbestehen könnte, wenn Japan gewillt und in der Lage sein sollte, beide chinesische Regierungen und somit zwei chinesische Staaten anzuerkennen[13]. In den Vereinten Nationen hat es Japan bisher allerdings abgelehnt, den Anspruch der nationalchinesischen Regierung auf die Vertretung Gesamtchinas in Frage zu stellen. Es gibt in Japan jedoch aktive Minoritäten, die eine Umkehrung dieser japanischen Haltung anstreben. Dazu gehören einerseits die Linkssozialisten und Kommunisten, die Pekings Anspruch, Gesamtchina einschließlich Formosas zu vertreten, anerkennen, und andererseits die Rechtssozialisten und gewisse liberaldemokratische Handelskreise, die eine Anerkennung Pekings zugleich mit einer separaten Lösung für Formosa realisiert wissen wollen[14].

In seinem Kampf um die Sprengung des bestehenden japanisch-nationalchinesischen Verhältnisses hat Peking als wirksamste Waffe den Hinweis auf eine mögliche Erweiterung des japanischen Handels mit Festlandchina verwenden können. Da Japans wirtschaftliche Existenz weitestgehend von seiner Fähigkeit zu exportieren abhängt, konnte die Erinnerung an das Vorkriegsjahrzehnt, in dem pro Jahr durchschnittlich 21,6 vH des japanischen Exports nach China gingen, zu einer psychologisch wirksamen Waffe werden. Doch gilt es bei der Frage des japanischen Handels mit Rotchina drei Faktoren in Rechnung zu stellen: Erstens wurde der japanische Export nach China vor dem Zweiten Weltkrieg durch politische Tatsachen wie die China aufgezwungenen ungleichen Verträge und die japanische Beherrschung der Mandschurei gefördert. Zweitens hat in China seit 1950 eine drastische Neuorientierung der Außenhandelspolitik stattgefunden, in deren Verlauf die rotchinesische Planwirtschaft in die Gesamtplanung der aufeinander abgestimmten Wirtschaftssysteme des kommunistischen Staatenblocks einbezogen wurde[15]. Diese Einbeziehung der chinesischen Wirtschaft in das Wirtschaftssystem des Ostblocks ist zwar keineswegs so umfassend wie diejenige der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes. Dennoch wird angenommen, daß Chinas „Einplanung“ einen Umfang annimmt, der dem rotchinesischen Handel mit nichtkommunistischen Staaten Grenzen setzt, deren Ueberschreitung sich auf das gesamte Wirtschaftssystem des Ostblocks auswirken müßte. Im Hinblick auf die Tatsache, daß die rotchinesische Regierung primär an der Einfuhr von Kapitalgütern interessiert ist, besteht in Kreisen der japanischen Industrie die Befürchtung, Rotchina werde mit Hilfe solcher Kapitalgüter Industrien errichten, deren Produkte früher oder später mit japanischen Erzeugnissen insbesondere auf den asiatischen Märkten konkurrieren würden. Angesichts eines von der rotchinesischen Regierung ungemein niedrig gehaltenen Lohnniveaus könnten die japanischen Produkte dann nur noch auf Grund eindeutiger qualitativer Ueberlegenheit konkurrenzfähig bleiben[16].

Japans Chinahandel[17] (in Millionen Dollar)

	1956		1957		1958	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import
China (Festland):	67,3	83,6	60,4	80,4	50,6	54,4
China (Formosa):	77,8	45,5	84,2	67,2	90,0	75,6

Seit Ende des Korea-Krieges wurden zwischen japanischen Firmen und rotchinesischen Handelsstellen vier inoffizielle Handelsabkommen geschlossen. Ueber das vierte inoffizielle japanisch-rotchinesische Handelsabkommen wurde seit Oktober 1957 verhandelt. Peking bestand dabei auf der Entsendung einer Handelsmission nach Tokio, die das Recht auf Hissung der rotchinesischen Staatsflagge erhalten und von der Prozedur des Fingerabdruckes befreit werden müsse, obwohl nach dem damals bestehenden japanischen Einwanderungsgesetz nur Diplomaten von dieser Prozedur ausgenommen waren. Die japanische Regierung kam den rotchinesischen Wünschen so weit entgegen, daß der japanische Reichstag im Februar 1958 das japanische Einwanderungsgesetz revidierte. Entgegen den Wünschen der japanischen Regierung bestätigte eine nach Peking entsandte japanische Handelsdelegation das Recht der rotchinesischen Handelsmission zur His-

sung der rotchinesischen Flagge. Mit einem Gesamthandel von 200 Millionen US-Dollar für 1958 sah das vierte japanisch-rotchinesische Handelsabkommen im Vergleich zu 1957 eine Erhöhung des Handels zwischen Rotchina und Japan um 60 Millionen US-Dollar vor. Am 7. März 1958 — d. h. zwei Tage nach Unterzeichnung des japanisch-rotchinesischen Handelsabkommens — protestierte die nationalchinesische Regierung gegen das der rotchinesischen Handelsmission gewährte Recht zur Hissung der rotchinesischen Staatsflagge. Da Japan die nationalchinesische Regierung als legitime Vertreterin des chinesischen Volkes anerkenne, könne es nicht die Flagge der gegen die nationalchinesische Regierung offen rebellierenden Kommunistischen Partei Chinas hissen lassen. Am 18. März erklärte die nationalchinesische Regierung einen Boykott gegen jeglichen Handel zwischen Japan und Formosa. Die im Gange befindlichen nationalchinesisch-japanischen Handelsgespräche wurden abgebrochen. Da aber die japanischen Exporte nach Formosa größer gewesen waren als die japanischen Exporte nach Festlandchina, stellte dieser Schritt die japanische Regierung vor eine unangenehme Situation. Die Regierung *Kishi* begegnete ihr in zweifacher Weise. Einerseits entsandte sie einen Sonderbotschafter zu *Chiang Kai-shek*, der dem nationalchinesischen Staatspräsidenten versicherte, die Hissung der rotchinesischen Flagge in Tokio bedeute seitens der japanischen Regierung keinen Schritt in Richtung einer japanischen Anerkennung Pekings. Andererseits erklärte *Kishi*, die rotchinesische Handelsmission könne zwar die rotchinesische Staatsflagge hissen, doch werde diese Flagge nicht den gleichen Schutz genießen wie die Flaggen der von Japan anerkannten Staaten. In der gleichen Regierungserklärung wurde betont, daß die Billigung des vierten japanisch-rotchinesischen Handelsabkommens seitens der japanischen Regierung die Frage der japanischen Anerkennung Pekings unberührt lasse. Daraufhin beendete die nationalchinesische Regierung ihren Boykott japanischer Waren und nahm ihre Handelsgespräche mit Japan wieder auf. Das rotchinesische Komitee zur Förderung des Internationalen Handels sandte jedoch an die am vierten japanisch-rotchinesischen Handelsabkommen beteiligten japanischen Firmen ein Schreiben[18]. Die Japaner wurden darin an den — nach Ansicht Pekings — noch zwischen Japan und China bestehenden Kriegszustand erinnert und beschuldigt, in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten eine neue „Großostasiatische Ordnung" anzustreben. Sofern die japanische Regierung nicht zur Revision ihrer Haltung bereit sei, müsse daher das Handelsabkommen rückgängig gemacht werden. Als dann am 2. Mai 1958 eine rotchinesische Flagge, die im Zusammenhang mit einer rotchinesischen Ausstellung in Kobe gehißt worden war, von zwei japanischen Jugendlichen heruntergerissen wurde, erklärte die rotchinesische Regierung am 12. Mai den Abbruch sämtlicher rotchinesischer Handelsbeziehungen zu Japan[19].

Neun Tage später wurde ein nationalchinesisch-japanisches Handelsabkommen unterzeichnet, das einen Warenaustausch im Gesamtwert von 170 Millionen US-Dollar vorsah. Am 10. September 1960 wurden durch die rotchinesische Nachrichtenagentur *Hsinhua* die Bedingungen für die Wiederaufnahme des japanisch-rotchinesischen Handels bekanntgegeben, die der rotchinesische Ministerpräsident, *Chou En-lai*, zwei Wochen zuvor japanischen Handelsvertretern genannt hatte. *Chou En-lai* verlangte, daß in Zukunft alle japanisch-rotchinesischen Handelsabkommen von den Regierungen beider Länder verhandelt und

garantiert werden sollten. Dies setze voraus, daß sich das Verhältnis zwischen beiden Staaten freundschaftlich, d. h. in Richtung auf eine japanische Anerkennung Pekings hin, entwickele. Ferner müsse Japan davon Abstand nehmen, sich an der angeblich von den Vereinigten Staaten angestrebten Anerkennung zweier chinesischer Staaten („Zwei-China-Theorie") zu beteiligen[20].

Die Frage der japanischen Beziehungen zu China wurde im Februar 1961 von einem 36 Mitglieder umfassenden außenpolitischen „braintrust" des japanischen Ministerpräsidenten *Ikeda* Hayato diskutiert. Keines der Mitglieder dieses Gremiums, das unter dem Vorsitz von *Kiuchi* Nobutane***, dem Direktor des japanischen Instituts für Weltwirtschaft, tagte, befürwortete eine unmittelbare Anerkennung der Pekinger Regierung. Japans künftige Exportchancen wurden im Hinblick auf Rotchina auf lediglich 100 Millionen US-Dollar pro Jahr geschätzt. Es wurde daher empfohlen, die Frage der politischen Beziehungen zu Peking nicht unter dem Aspekt des japanischen Außenhandels zu betrachten. Den meisten Mitgliedern des Gremiums schien es ratsam, Peking anzuerkennen, sobald es in den Vereinten Nationen als legitime Vertretung Chinas anerkannt worden sei[21].

POLITISCHE PARADOXIEN ALS SYMPTOM DER JAPANISCHEN KULTURKRISE: GEFÄHRDUNG UND HOFFNUNG DER JAPANISCHEN POLITIK

Am Ende dieser Betrachtungen, die sich weitgehend mit paradoxen Aspekten der japanischen Politik befaßten, soll der Versuch zu einer Deutung der genannten Paradoxien sowie zu einem Ausblick auf die politische Stellung Japans in der Welt unternommen werden. Dabei muß darauf hingewiesen werden, daß sich die geschichtliche Erfahrung des japanischen Volkes in mehrfacher Hinsicht von derjenigen der meisten anderen Völker unterscheidet. Entscheidend für die Auswirkungen der japanischen Niederlage von 1945 ist die Tatsache gewesen, daß es im Geschichtsbewußtsein des japanischen Volkes keinen Präzedenzfall für eine japanische Totalniederlage im Kampf mit auswärtigen Feinden gegeben hat. Als erste Nation der Erde durchlebte Japan im Prozeß dieses Besiegtwerdens die existentielle Begegnung mit den apokalyptischen Schrecken des Atomkrieges.

Dem physischen Schock folgte eine geistige Erschütterung zentraler nationaler Leitideen durch die von der amerikanischen Besatzung befohlene Entgöttlichung des Kaisers, der als lebender Gott, Sohn eines Gottes und Nachfahre von Generationen von Göttern galt, deren Urmutter die Sonnengöttin Amaterasu gewesen sein soll. Der „Gott" der Nation war tot. Aber der „Kaiser" fuhr fort, an der Spitze des Staates zu stehen. Die insbesondere in der Meiji-Aera geformten und von neokonfuzianischem Gedankengut untermauerten Ordnungsvorstellungen der japanischen Theokratie waren zerstört. Unzerstörbar aber blieb die menschliche Sehnsucht nach der geistigen Geborgenheit eines den Sinn des Daseins erklärenden Systems. Das Vakuum, das die Zerstörung der theokratischen Staatsauffassung geschaffen hatte, wurde primär gefüllt von einer in Japan bisher präzedenzlosen Ausbreitung der säkularen Religion des Marxismus. Nicht weniger

***) Dem japanischen Brauch folgend, werden in diesem Beitrag die Familiennamen hier erwähnter Japaner v o r ihren Vornamen gestellt.

als eine halbe Million japanischer Lehrer gehören der radikal marxistischen Lehrergewerkschaft *Nikkyoso* an, die es als ihre vornehmste Aufgabe betrachtet, die japanische Jugend zur Feindschaft und Verachtung gegen das traditionelle Wertsystem des alten Japans zu erziehen, ihr Bewunderung für die Gesellschaftssysteme Rotchinas und Sowjetrußlands einzuflößen und sie für den Klassenkampf gegen die Konzeptionen und Kräfte der liberalen Demokratie vorzubereiten[22].

Je nach eigener Einstellung mag es als Paradoxie oder Ironie der Geschichte gelten, daß die Führung der antiamerikanischen Bewegung in Japan heute in den Händen derjenigen Parteien und Gewerkschaften der japanischen Linken liegt, die ihre weitgehende politische Bewegungsfreiheit nicht selbst erkämpften, sondern von der amerikanischen Besatzungsmacht — insbesondere unter dem Einfluß von *Dewey*-Jüngern unter den Beratern *MacArthurs* — dargeboten erhielten[23]. Ein Grund für den wesentlichen Unterschied zwischen der außenpolitischen Haltung der deutschen und österreichischen Sozialisten einerseits und den japanischen Sozialisten andererseits ergibt sich aus der konkreten Erfahrung mit den Besatzungsmächten. Den japanischen Sozialisten, deren Land ausschließlich von den Vereinigten Staaten besetzt worden war, galt die amerikanische Besatzung als „die Besatzung" schlechthin. Dagegen wurde die außenpolitische Perspektive der deutschen und österreichischen Sozialisten maßgeblich durch den Vergleich beeinflußt, den sie zwischen den Auswirkungen der amerikanischen und der sowjetischen Besatzungspolitik innerhalb ein und desselben Landes feststellen konnten. Somit liegen der außenpolitischen Urteilsbildung der deutschen und österreichischen Sozialisten vielseitigere Erfahrungen zugrunde, die den japanischen Sozialisten auf Grund der anderen Regelung der Besatzungsfrage in Japan nicht gegeben waren.

Manche Reaktionen der japanischen Oeffentlichkeit in Fragen der Außenpolitik mögen daraus zu erklären sein, daß der japanische Inselstaat nicht über jene Tradition intensiven Kontaktes mit dem Schicksal anderer Völker verfügt, die für die Qualität der Außenpolitik des britischen Inselstaates maßgeblich geworden ist.

Der japanische Politikwissenschaftler *Yanaga* Chitoshi äußerte zu diesem Problem: „Zweitausend Jahre räumlicher Beschränkung auf die eigenen Inseln ohne auswärtige Invasion oder nennenswertes Einströmen von Einwanderern entwickelten beim (japanischen) Volk die Gewohnheit einer vornehmlichen Konzentration auf eigene Angelegenheiten. Die mehr als zweihundertjährige Abschließung von der Außenwelt ist diesbezüglich noch bedeutsamer gewesen. ... Selbst im 20. Jahrhundert hat das japanische Volk kein Gefühl für die weltpolitischen Konsequenzen der nationalen Politik entwickelt. Ebenso vermochte es nicht, seine Politik unter dem Aspekt eines entsprechend weiten Gesichtswinkels für internationale Gegebenheiten zu entwickeln. Zweifellos hängt das damit zusammen, daß die Japaner bei ihrer außenpolitischen Planung bis zum 20. Jahrhundert über keinerlei Erfahrung der Zusammenarbeit und Koordinierung ihrer Politik mit derjenigen anderer Staaten verfügten[24]."

Mit der Ratifizierung des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages sind die Weichen für das nächste Jahrzehnt der japanischen Außenpolitik in maßgeblicher Weise gestellt worden. Nur ein innenpolitischer Erdrutsch in Japan könnte diese Orientierung ändern. Aber auch eine Regierungsübernahme durch die

Linkssozialisten bedeutet für den Westen keine ernsthafte Bedrohung, solange es Rotchina und der Sowjetunion nicht gelingt, die japanische Industriemacht in den Dienst ihrer außenpolitischen Zielsetzung zu stellen. Mag die außenpolitische Zielsetzung der japanischen Marxisten auch wirklichkeitsfremd wirken, so ist ihr Motiv — nach Meinung des Autors — doch aufrichtig und nicht hintergründig taktisch zu verstehen. Wie Robert A. *Scalapino* überzeugend dargelegt hat, sind die japanischen Linkssozialisten auf Grund ihres Mangels an konkreter Regierungserfahrung paradoxerweise orthodoxere Marxisten als die chinesischen Kommunisten[25]. Die radikalste Organisation der japanischen Linken ist beispielsweise keineswegs die Kommunistische Partei Japans. Es ist vielmehr die Föderation japanischer Studentenorganisationen *Zengakuren*, zu den 250 Studentenorganisationen mit einer Gesamtmitgliedschaft von 300 000 Studenten gehören. *Zengakuren*, welche die Hälfte aller japanischen Studierenden umfaßt, hat die japanischen Kommunisten auf Grund ihres Mangels an Radikalität als „Feiglinge“ und die Sowjetunion nach der ungarischen Volkserhebung als „Bürokratie“ bezeichnet. Die Kommunisten hingegen kritisierten *Zengakuren* als trotzkistische und ultralinke Bewegung, deren Führer von den Amerikanern bestochen seien. Eine stark nationalistische Grundströmung, die sich innerhalb der japanischen Linken bemerkbar macht, widerspricht der gelegentlich gehörten Befürchtung, eine Uebernahme der japanischen Regierung durch die Linkssozialisten werde die Angliederung Japans an den kommunistischen Staatenblock bedeuten[26].

Gewiß neigen japanische Politiker oft dazu, das Problem der militärischen Sicherheit zu unterschätzen; im Westen sollte man andererseits bedenken, daß die wesentlichsten Beiträge, die Japan zur Sicherung eines Friedens in Freiheit leisten kann, nicht auf militärischem Gebiet liegen. Inmitten asiatischer und afrikanischer Nationen, die aufgebrochen sind, um konkrete Wege zur wirtschaftlichen und sozialen Selbstentwicklung zu finden, bietet Japan allein den Präzedenzfall einer vornehmlich durch eigene Leistung entstandenen asiatischen Industriemacht. Japans technische industrielle und wissenschaftliche Errungenschaften, verbunden mit dem gegenwärtigen Wohlstand und der Freiheit seines Volkes, verkörpern einen gelebten Beweis für die Annahme, daß es zur Selbstentwicklung auch andere Wege gibt als den der totalitären Diktatur.

Aus seiner viel unmittelbareren Erfahrung der Selbstentwicklung kann Japan den Entwicklungsländern vielleicht sogar ein größeres Reservoir an technischem Wissen und sozialpolitischer Erfahrung zur Verfügung stellen als die europäischen und amerikanischen Staaten, deren Entwicklungsperiode zeitlich weiter zurückliegt und sich organisch von innen her und nicht auf Grund auswärtiger Kulturkontakte vollzog[27]. Eine westliche Entwicklungshilfe, deren Gestaltung gleichzeitig auch dem Exportbedürfnis einer potentiell stets gefährdeten japanischen Wirtschaft entgegenkäme, würde in doppelter Weise zur Stabilisierung des Friedens beitragen. Im Hinblick auf die politische Mentalität vieler Entwicklungsländer würde es einem neutralen Japan möglicherweise sogar leichter fallen, das zu konstruktiver Hilfeleistung erforderliche Maß an Vertrauen seitens der Entwicklungsländer zu erwerben.

In der Perspektive westlicher Staaten ist es nicht die Vorstellung einer japanischen Neutralität, die an sich bedrohlich wirkt. Es ist vielmehr das bequeme

utopische Konzept einer „unbewaffneten Neutralität“, das Japans Sicherheit dem „Wohlwollen“ der auswärtigen Mächte anheimstellt und nicht in Betracht zieht, daß Wehrlosigkeit die Gefahr auswärtiger Erpressung oder Aggression auf dem Umweg über die Versuchung herbeiführen kann. Sofern die weltpolitischen Wirkungschancen der großen Staaten nicht nur an dem Maßstab ihrer militärischen Macht, sondern auch an den Maßstäben ihres wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Potentials gemessen werden, müßte die Aufnahme Japans (wie auch Indiens) in den Kreis der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen künftig ernsthaft in Betracht gezogen werden. Die Paradoxien der japanischen Politik, von denen zuvor die Rede war, sind als Symptom einer tiefgreifenden japanischen Kulturkrise zu verstehen, die das geistige Standortbewußtsein des japanischen Volkes ebenso grundlegend erschüttert hat wie sein politisches Selbstvertrauen. *Kiuchi* Nobutane hat diese Situation in die Worte gefaßt: „Das japanische Volk in seiner Gesamtheit hat seine nationalen Bilder verloren und leidet noch an der entstandenen geistigen Leere. ... Das japanische Volk verlor seine Leitbilder, als der von ihm seit der Meiji-Restauration in Selbstbewußtsein und Selbstvertrauen eingeschlagene Weg zu einem Krieg führte, dessen katastrophaler Ausgang den Irrtum dieser Epoche kundmachte. ... Japans künftige Geltung in der Völkergemeinschaft hängt davon ab, wie das japanische Volk die ihm neu gestellten geistigen Fragen beantworten wird[28].“

Das Schicksal der japanischen Demokratie und der innenpolitische Rückhalt der japanischen Außenpolitik werden davon abhängen, ob es in der Zukunft gelingt, eine Gemeinsamkeit grundlegender politischer Werte zu schaffen, welche die gefährlich tiefe Kluft zwischen den Parteien wirkungsmächtig überwölben kann. Somit wurzelt die Erwartung eines schöpferischen japanischen Beitrages zur Erhaltung des Weltfriedens und der Freiheit in dem Vertrauen in die Fähigkeit des japanischen Volkes zu eigenständiger Neugestaltung seiner politischen Werte.

ANMERKUNGEN

1) Wortlaut des Friedensvertrages in EA 21/1952, S. 5267—5275. Vgl. auch: Eberhard *Menzel* „Der Friedensvertrag mit Japan“, in EA 21/1952, S. 5261—5266 und EA 24/1952, S. 5267.

2) Gottfried-Karl *Kindermann* „Die Normalisierung der japanisch-sowjetischen Beziehungen“, in „Die Internationale Politik 1956/57“ (hrsg. von Wilhelm *Cornides*) München 1961.

3) *Yomiuri* Shimbun (Tokio) 16. 4. 1956.

4) Wortlaut der „Gemeinsamen Sowjetisch-Japanischen Erklärung“ in EA 21/1956, S. 9287.

5) Probleme der japanischen Außenpolitik“, in *Neues aus Japan*, Nr. 75. 1. 8. 1960, S. 7—8.

6) Gottfried-Karl *Kindermann* „Konzeption und Problematik der japanischen Wirtschaftsdiplomatie in Südostasien“, in „Die Internationale Politik 1956/57“ a. a. O. Der Wortlaut einer Reichstagsrede vom 4. Februar 1957, in der Ministerpräsident *Kishi* erstmalig die Grundzüge seiner „Wirtschaftsdiplomatie“ darlegte, findet sich in *Contemporary Japan*, Bd. 24, Nr. 10—12, April 1957, S. 726—730.

7) Vgl. auch „Probleme der japanischen Außenpolitik“, in *Neues aus Japan*, Nr. 76, September 1960, S. 2—6, und Nr. 77, Oktober 1960, S. 3—4. Ferner *Itagaki*, Yoichi: „Reparations and Southeast Asia“, *Japan Quarterly*, Bd. VI, Nr. 4, Oktober—Dezember 1959, S. 410—419. Japan verpflichtete sich, innerhalb der nächsten 20 Jahre Reparationen in einem Gesamtwert von mehr als 1 Milliarde US-Dollar sowie Wirtschaftshilfe in einem Gesamtwert von 1,9 Milliarden US Dollar zu leisten.

8) Wortlaut des Sicherheitsvertrages in EA 23/1951, S. 4552—4553.

9) Vgl. den ersten Teil dieses Beitrages in EA 11/1951, S. 283—300.

10) Wortlaut des Gesetzes zur Schaffung einer Nationalen Polizeireserve vom 10. August 1950 in „Japan Year Book 1949—52“ (Hrsg. Japanische Gesellschaft für Auswärtige

Politik), Tokio 1952, Laws and Ordinances, S. 205.

[11]) Adelbert *Weinstein* „Japan und der militärische Attentismus“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. 1. 1959. *Masuhara* Keikichi „A Review of Japan's Defense Strength“, Tokio 1956. *Royama* Masamichi: „Problems in Self-Defense“, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Bd. 308, November 1956, S. 167—174.

[12]) Wortlaut des Vertrages in EA 23/1951, S. 4552—4553. Vgl. auch *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. September 1954.

[13]) Wortlaut des japanisch-chinesischen Friedensvertrages von Taipeh, unterzeichnet am 28. 4. 1952, in „The Japan Year Book 1949 bis 1952“, a. a. O., Documentary Material, S. 485—488.

[14]) Socialist Party of Japan „Foreign Policy“ (eine Grundsatzerklärung). Tokio 1959 (mimeographiert) und Socialist Reconstruction League, „Our Point of View on the New Party based on Democratic Socialism“, Tokio 1959 (mimeographiert). Eine ausführliche Darstellung der außenpolitischen Zielsetzung der Sozialistischen Partei Japans findet sich auch bei *Okada* Soji „Political Trends and Socialist Policy“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXV, Nr. 3, September 1958, S. 326—338. (Der Autor ist der Direktor der Abteilung für Internationale Angelegenheiten im Hauptquartier der [Links-] Sozialistischen Partei Japans.)

[15]) Vgl. Institut für Asienkunde „Die wirtschaftliche Verflechtung der Volksrepublik China mit der Sowjetunion“, Frankfurt 1959, u. Bernhard *Großmann* „Die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China“. Stuttgart 1960, S. 238—258.

[16]) Gespräch des Autors mit *Yamamoto* Kumaichi, dem Direktor der Japanischen Gesellschaft zur Förderung des Internationalen Handels (insbesondere mit kommunistischen Staaten), der 1952—54 Vorsitzender der Japanisch-(Rot-)Chinesischen Konferenz zur Förderung des gegenseitigen Handels gewesen war. Herr *Yamamoto* meinte, es werde Japan im günstigsten Falle, d. h. nach Beseitigung aller Handelsschranken, gelingen, gegen 30 vH seines Vorkriegsabsatzes in China wiederzugewinnen.

[17]) Ministry of Foreign Affairs (Japan) „Statistical Survey of Economy of Japan 1959“. Tokio 1959, S. 34—35.

[18]) Der volle Wortlaut des rotchinesischen Schreibens ist wiedergegeben in: *Yamamoto* Kumaichi „Trade Problems with China“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXV, Nr. 3, September 1958, S. 373—378. Der Wortlaut des Vierten Nichtamtlichen Handelsabkommens zwischen Japan und der Volksrepublik China vom 5. März 1958 findet sich im Dokumentarteil des gleichen Heftes von *Contemporary Japan* auf S. 520—524.

[19]) Eine chronologische Uebersicht über die japanisch-chinesischen Beziehungen der Jahre 1957—58 vermittelt *Doi* Akira „Two Years' Exchanges with China“, in *Japan Quarterly*, Bd. V, Nr. 4, Oktober—Dezember 1958, S. 435—451. Eine eingehende deutsche Darstellung findet sich bei Lily *Abegg* „Japans Beziehungen zum kommunistischen China“, in Institut für Asienkunde, „Studien zur Entwicklung in Südost- und Ostasien“. Frankfurt 1958, S. 68—84. Vgl. auch *Yamamoto* a. a. O., S. 363—398.

[20]) *Peking Review*, Bd. III, Nr. 37, 14. September 1960, S. 25—26.

[21]) *China Post* (Taipeh), 25. 2. 1961.

[22]) Vgl. Lily *Abegg* „Japan Reconsiders“, in *Foreign Affairs*, Bd. XXXIII, Nr. 3, April 1955, S. 407 f., sowie *Hidaka* Daishiro „The Aftermath of Educational Reform“, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Bd. 308, November 1956, S. 140—155.

[23]) Vgl. auch Ardath *Burks* et. al. „Far Eastern Governments and Politics“. New York 1956, S. 445—543.

[24]) *Yanaga* Chitoshi „Japanese People and Politics“. New York 1956, S. 48.

[25]) Robert A. *Scalapino* „Japanese Socialism in Crisis“, in *Foreign Affairs*, Bd. 38, Nr. 2, Januar 1960, S. 327.

[26]) *Matsukata* Saburo „The Student Movement“, in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 4, Oktober—Dezember 1960. *Jiro* Taguchi „Obsession of Zengakuren“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXVI, Nr. 3, Mai 1960, S. 527 bis 530. The „Red Thunder Tribe“, in *Japan Quarterly*, Bd. VII, Nr. 2, April—Juni 1960, S. 137—141.

[27]) Vgl. den Artikel des gegenwärtigen japanischen Ministerpräsidenten, *Ikeda* Hayato „Japan's Share in Economic Cooperation“, in *Contemporary Japan*, Bd. XXVI, Nr. 1, August 1959, S. 14—32, sowie den Beitrag des ehem. Ministerpräsidenten *Yoshida* Shigeru „Japan's Place in Asia“, in *Perspective of Japan* (An Atlantic Monthly Supplement), New York, ohne Datum.

[28]) *Kiuchi* Nobutane „False Assumptions about the Japanese Economy“, in *Foreign Affairs*, Bd. XXXIV, Nr 3, April 1956, S. 468. Herr *Kiuchi* ist der Direktor des japanischen Instituts für Weltwirtschaft in Tokio sowie Vorsitzender des außenpolitischen Beratergremiums von Ministerpräsident *Ikeda*.

Religion und Wirtschaft

Zu einem Buch von Alfred Müller-Armack
über die geistesgeschichtlichen Hintergründe der europäischen Lebensformen

Von Hugo Ritter

Der freie Teil Europas erlebt zur Zeit einen tiefgreifenden Wandel. Unter der immer noch nachwirkenden Wucht der Ereignisse des letzten Krieges und unter dem Druck des Ostens wächst der Wille zur Neuformierung aller verfügbaren Kräfte. Die Politik sucht nach neuen Wegen des internationalen Zusammengehens und hat mit der europäischen Integration neue Horizonte sichtbar gemacht. Die Wirtschaft, enger denn je mit der Politik verwoben, folgt den politischen Anstößen willig und sorgt selbst dafür, daß die Impulse nicht aufhören. Der freie Teil Europas ist dabei, horizontal und vertikal, politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich, sein Leben zu intensivieren.

Eine Renaissance des Bewußtseins

Nicht so stürmisch wie von manchen erhofft, aber dafür vielleicht nachhaltiger erleben wir eine Renaissance des europäischen Bewußtseins. Das Gemeinsame tritt in den Vordergrund des Denkens und Fühlens. Das, was im vorigen Jahrhundert trennend wirkte, wird überwunden. Dazu gehört die Wirtschaft, deren einigende Kraft heute höher veranschlagt wird als ihr Wirken im Dienste nationalistischer Vorstellungen, das trotz aller weltwirtschaftlicher Verflochtenheit im vorigen Jahrhundert bestanden hat.

Es ist ganz natürlich, daß sich auf diesem politisch und geistig aufbereiteten Boden auch die Gesellschaft neu formiert. Dabei erweist sich gerade die Wirtschaft als starke, gesellschaftsbildende Kraft. Das wirtschaftliche Fundament, durch die neuen Perspektiven zukunftsträchtig gefügt, garantiert wie nie zuvor in der europäischen Geschichte die Erfüllung vieler materieller Wünsche und Hoffnungen. Die Wirtschaft und der in ihr mit sehr viel Berechtigung herrschende Optimismus gewährleisten eine freie Entfaltung aller Aktivitäten der Individuen und der Gruppen. Die Interdependenz von Politik und Wirtschaft wird hier deutlich demonstriert. Genauso wenig wie die Wirtschaft nicht allein die neue Entwicklung einleiten und fördern konnte, vermag die Politik ohne das willige Mitgehen der Wirtschaft etwas auszurichten. Die Wirtschaft festigt das politische Wollen. Sie formt die Gesellschaft und gibt abstrakten politischen Begriffen den konkreten Inhalt, die Realität.

Welches Gesetz regiert die Wirtschaft?

Bei dieser bedeutsamen Rolle, die der Wirtschaft in der Dynamik der Neuformierung der Kräfte zugefallen ist, ist es ganz natürlich, daß an die Wirtschaft die Frage gerichtet wird, welchem inneren Gesetz sie folgt. Gemeint ist nicht die betriebswirtschaftliche Eigengesetzlichkeit, sondern die Ethik, die Moral, die den wirtschaftenden Menschen leitet oder nicht leitet. Es ist die Frage nach der ethischen Verantwortung, die sich um so dringlicher stellen muß, je deutlicher die gesellschaftsbildende und gesellschaftsformende Kraft der Wirtschaft hervortritt.

Dr. Hugo *Ritter*, Leiter der Presseabteilung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln.

Es ist deshalb kein Zufall, daß sich Nationalökonomen immer häufiger mit dem beschäftigen, was „jenseits von Angebot und Nachfrage“ liegt, und daß Wirtschaftspolitiker versichern, „Würden und Würzen des Lebens“ seien jenseits des Materiellen beheimatet. Zahlreiche Nationalökonomen, lange auf die Steigerung des materiellen Wohlstandes bedacht, gehen jetzt den umgekehrten Weg, den Adam *Smith* gegangen ist. Sie tasten sich von der Nationalökonomie zur Moralphilosophie zurück.

Um den Platz der Religion im Alltag

Diese Richtung nationalökonomischer und wirtschaftspolitischer Diskussion bestätigt, daß unsere Zeit, gefördert durch die Schärfung des Blicks für die Verantwortung der Wirtschaft gegenüber dem Gemeinwohl, Anstrengungen macht, den Dualismus zu überwinden, in den der Mensch durch die Forderung nach rationalem Verhalten in der Wirtschaft und die Gebote des Grundgesetzes der Moral geraten war. Genauso wie die früher scharf gezogene Trennungslinie zwischen Politik und Wirtschaft mehr und mehr verschwindet, scheint ein Prozeß wirksam zu sein, der innerhalb der privaten Sphäre wirtschaftliches Tun und religiöse Vorstellung einander annähert. Tatsächlich wird immer häufiger und dringlicher vom einzelnen Menschen eine Antwort auf die Frage erwartet, welchen Platz er der Religion und ihren Geboten in seinem wirtschaftlichen Alltag einräumen will.

Diese Frage ist in der Geschichte der Menschheit nicht neu. Sie ist aber zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden beantwortet worden. Die Scholastiker hatten, aus ihrer Vorstellung von der Einordnung des Menschen in eine ganzheitliche Sinndeutung heraus, eine klare Antwort gefunden. Das 18. und 19. Jahrhundert hatte eine andere, sehr viel negativere Antwort erteilt. In unserer Zeit sucht man eher eine Synthese, eine weniger ablehnende Antwort zu geben. Aber die Erinnerung an die Aufklärung und die daraus entstandene Säkularisation klingt noch zu stark nach. Viele glauben sich im Innern noch der Gegnerschaft verpflichtet, die in den Anfängen gegen die Ganzheitsordnung christlicher Vorstellung bestand.

Wendepunkt der Säkularisation?

Es stehen sich demnach zwei Anschauungen gegenüber. Dabei scheint die säkularisierte zur Zeit in die Defensive geraten zu sein. Die nach einer mehr ganzheitlichen Ordnung strebende Vorstellung scheint dagegen nach vorn zu drängen. Als Tatbestand bleibt festzuhalten, daß es einen modernen Meinungsstreit um die Rolle der Religion in der Wirtschaft gibt.

Es war deshalb höchste Zeit, daß ein Wissenschaftler von Rang, ein Nationalökonom und Kultursoziologe, Professor Alfred *Müller-Armack*, mit seiner Untersuchung über Religion und Wirtschaft* Tatsachen und Deutungen vorlegte, die ein Aufhellen der geschichtlichen Beziehungen zwischen beiden Sphären geistiger Betätigung des Menschen ermöglicht. Im richtigen Augenblick wird hier das Rüstzeug geliefert, um die Frage prüfen und fruchtbar diskutieren zu können, ob eine neue Standortbestimmung des wirtschaftenden Menschen notwendig geworden ist oder nicht.

Alfred *Müller-Armack* bejaht diese Frage. Auf Grund seiner Untersuchungen und Deutungen kommt er zu der Ansicht, daß die Säkularisation an einem Wendepunkt angekommen ist. Er ist davon überzeugt, daß es heute nicht nur in Deutschland darum geht, „ob den integrierenden, zusammenfassenden und bewahrenden Kräften wieder jene zentrale Stellung eingeräumt werden kann, die ihnen das letzte Jahrhundert immer mehr streitig machte, und ob es gelingt, in der Erziehung jeden einzelnen wieder zum Träger echter religiöser, sittlicher und rechtlicher Ueberzeugungen zu machen“.

*) Alfred *Müller-Armack:* Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag 1959, 605 S.

Aber Alfred *Müller-Armacks* Buch ist deshalb keine emotionale Moralpredigt, die sich an Gläubige und Sünder wendet. Es geht ihm vornehmlich um die Klarstellung der tiefen und nie völlig zerrissenen Fäden, die zwischen Religion und Wirtschaft gewoben wurden, um die Aufspürung der Ursachen und Folgen der in Opposition zur Religion und ihrem Ganzheitsanspruch entstandenen Säkularisierung. Es wird kein neues Lebensrezept konstruiert, und er ist keineswegs bereit, nur der Haltung der Gläubigen die Bestimmung der geschichtlichen Wirklichkeit zuzubilligen. Aber man sollte „die eigentümliche Dialektik der Welt und ihre Kreatürlichkeit nicht übersehen". Daß es ihm nicht darum geht, einen neuen Universalismus Spannscher Prägung mit allem ständischen Geranke zu etablieren, soll nur für die erwähnt werden, die dazu neigen, jede religiöse Beeinflussung wirtschaftlichen Tuns und Trachtens mit einer Restauration des mittelalterlichen Ordnungsprinzips zu identifizieren. Alfred *Müller-Armack* empfiehlt dagegen recht bescheiden, nur „zu sehen, daß die religiösen Mächte in der Geschichte kein auf das Sonntägliche und Private begrenztes Schattendasein führen, sondern mitten in dieser unserer realen Wirklichkeit stehen, sie formend, begründend und bestimmend". Seine gründlichen Untersuchungen und die Erkenntnisse anderer Forscher liefern den Nachweis, daß der Zusammenhang der Wirtschaftsstile mit den religiösen Vorstellungen ihrer Zeit immer bestanden hat, daß es nie eine Wirtschaft ohne Religion gegeben hat, auch nicht im 19. Jahrhundert, das er das „Jahrhundert ohne Gott" nennt und das glaubte ohne Gott auskommen zu können und sich doch in schneller Folge Idole als Ersatzgötter erwählte. Gerade das Streben, sich von der Religion abzusetzen, formte die Vorstellungen und räumte dem religiösen Denken so eben doch ein Feld der Mitgestaltung ein.

Die Sinndeutung der „sozialen Marktwirtschaft"

Die nicht einfache, aber sehr anregende Lektüre des Buches wird durch die Erkenntnis belohnt, daß hier die Ursprünge für das Wollen liegen, die im Begriff „Soziale Marktwirtschaft" nur unvollkommen zum Ausdruck kommen. Alfred *Müller-Armack* ist der Urheber dieses Begriffs, mit dem er den Standort einer Wirtschaftsordnung zwischen Kollektivismus und dem wirtschaftspolitischen Liberalismus festlegen wollte. Seine unbezweifelbare liberale Anschauung ist durch die Abwandlung der individualistischen, absoluten Freiheit in eine sozial verpflichtete, relative Freiheit zu charakterisieren. Aber er verzichtet nicht ganz auf mechanistische Elemente seiner Ordnung.

Auf dieser Basis begreift er den Neu-Liberalismus „wesentlich nüchterner als eine Technik zweckmäßiger sozialer und wirtschaftlicher Organisation". Der neue Liberalismus hat nach seiner Ansicht „damit jene allgemein weltanschaulichen Ambitionen aufgegeben, die ihn im 19. Jahrhundert kennzeichneten". Was Alfred *Müller-Armack* damit meint, wird an verschiedenen Stellen seines Buches deutlich: Es geht ihm darum, den Liberalismus von dem Irrweg abzubringen, den er im 19. Jahrhundert durch die Gründung von Ersatzreligionen eingeschlagen hat. Für ihn ist der neue Liberalismus keine Weltanschauung, sondern im Grunde fachwissenschaftlich und instrumental und deshalb sehr unterschieden von dem Liberalismus, gegen den sich die katholische und auch die neuere reformierte Theologie so bewußt und scharf abgesetzt haben.

Es wird Aufgabe der Fachwelt sein, hier die weitere Klärung fortzuführen. Man kann wohl auch die Urheber einer Idee nicht dafür verantwortlich machen, daß die Anhänger messianischen Gebrauch von einer Theorie machen und sich so dem Verdacht aussetzen, doch eine Art Ersatzreligion begründen zu wollen, so sehr man die Möglichkeit einer Vereinbarkeit mit der Religion betont. Da Liberale, wenn sie liberal bleiben wollen, Anspruch auf eigene Anschauungen haben, kann es nicht ausbleiben, daß es Anhänger dieser Lehre gibt, die durch Ueberbetonung des individuellen Wettbewerbs den Menschen auf einen Weg zwingen wollen, auf dem sie zwangsläufig auch als Wirtschaftler nur gute Taten verbringen können. Da dies nicht ohne entsprechende

Gesetze und Institutionen möglich ist, wird hier in letzter Konsequenz der Versuch gemacht, von Amts wegen eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung zu etablieren, die neue Maßstäbe für Gut und Böse setzt — und somit doch einer Ersatzreligion sehr nahe kommt. Alfred *Müller-Armack* geht es demgegenüber mehr um eine Verchristlichung des Lebens und damit auch der Wirtschaft. Das Christentum kennt die Tiefe der menschlichen Not. Gerade dieses Wissen macht uns nach seiner Ansicht dagegen gefeit, „in irgendwelchen staatlichen Maßnahmen, seien sie nun Verteilungsmaßnahmen, Sozialisierung oder Vollbeschäftigungspolitik, letzte Ziele zu sehen. Was der christliche Ansatz von vornherein vermuten ließ, hat die reale Erfahrung immer wieder bestätigt. Alle diese Wege sind nur Teillösungen einer Gesamtaufgabe, die niemand besser löst als der, der von vornherein um die Unzulänglichkeit dieser Mittel weiß und sich nicht ihrer Ueberschätzung hingibt".

Die einigende Kraft des Christentums

Fast jede Zeile dieses Buches läßt den festen Glauben des Verfassers an die einigende Kraft christlicher Vorstellungen erkennen. Dabei weiß er ganz genau, daß es zwischen den verschiedenen Weltanschauungsgruppen keinen Brückenschlag durch eine ganzheitliche Idee gibt. Es gibt aber die Chance eines Eingangs neuer Gedanken und Vorstellungen in alle Gruppen. Solche Gedanken können die Hürden der äußeren Antagonismen überspringen und ins Vorfeld der gemeinsamen großen Aufgabe gelangen. „Die Fronten werden bleiben, doch wird es schon viel für die Einheit unserer Kultur bedeuten, wenn wenigstens die Gestaltung einer Sozialordnung als gemeinsam zu leistende Aufgabe begriffen wird."

Die Bedeutung für Europa

Alfred *Müller-Armack* denkt nicht nur an Deutschland. Er weiß als aktiver Mitarbeiter an der Einigung Europas, daß es auch in diesem weiten Gebiet Antagonismen zu überspringen gilt. Er liefert auch hier Rüstzeug für die Standortbestimmung, denn er beschränkt sich nicht auf emotionale Feststellungen. Er gründet sich bei seinem positiven Ausblick auf die europäische Einigung auf seine wissenschaftlichen Erkenntnisse, auf die Ergebnisse seiner Untersuchungen der geschichtlichen Entwicklung. Hier legt er das gemeinsame geschichtliche Erbe frei, das durch Säkularisation und Nationalismus, durch mörderische Kriege und zahlreiche Ideologien weitgehend verschüttet worden ist. Dieses Erbe zu pflegen, sich seiner bewußt zu werden und es bei der Arbeit an der Einigung Europas mitwirken zu lassen, ist die große gemeinsame Aufgabe. Hier öffnen sich die national engen Perspektiven zur größeren Weite. Was auf nationalem Boden mächtig und sektiererhaft leidenschaftlich vertreten werden kann, verliert auf dem weiten europäischen Feld an Wirksamkeit und Bedeutung. Hier haben die Kräfte Aussicht auf Intensitätszuwachs, die sich ihrer Vergangenheit bewußt sind, die sich noch in der geschichtlichen Entwicklungsfolge sehen. Hier geht es um Neuformierung der Gedanken, um die Renaissance der Einsicht, daß sich die Religion als stärkste Kraft für die Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens auf Erden erwiesen hat. „Die Glaubenstradition des Christentums" ist für alle europäischen Völker die bewahrende und einigende Macht. Es ist nur folgerichtig, wenn die Wirksamkeit dieser Erkenntnis auch für die Wirtschaft und ihre Ordnung anerkannt wird, weil sie nur so die von ihr zu prägende europäische Gemeinsamkeit formen kann. Auch für die Wirtschaft ist der Bezug auf die historische Entwicklungsreihe, auf das äußerlich vielgestaltige, innerlich aber gemeinsame europäische Schicksal, kurz, die Erkenntnis der inneren Verbundenheit durch die Geschichte entscheidend für die Rolle, die sie in dieser Dynamik und der Meisterung unserer Gegenwartsaufgabe zu spielen vermag. Somit ist der letzte Satz des Buches besonders zu betonen: „So ist das Ziel, das uns für die Zukunft gesetzt ist, nur zu erreichen, wenn wir das Erbe der Vergangenheit in die Gestaltung der Zukunft mit hinübernehmen."

Berlin — und was dann?

Zum Stand der Deutschland-Frage im Sommer 1961

Von Wilhelm Cornides

„Tatsache ist, daß die Sowjets und wir den gleichen Worten — Krieg, Friede, Demokratie und Volkswille — völlig verschiedene Bedeutungen geben.

Wir haben völlig verschiedene Auffassungen von Recht und Unrecht, davon, was eine internationale Angelegenheit und was eine Aggression ist, und vor allem haben wir völlig verschiedene Auffassungen davon, wo die Welt jetzt steht und wohin sie geht."

(Aus dem Rechenschaftsbericht Präsident Kennedys über seine Wiener Begegnung mit Chruschtschow.)

DIE „ROLLENDE KRISE"

So wie die Berliner Blockade im Jahre 1948 einen Wendepunkt der Ost-West-Beziehungen markierte, ist auch durch die zweite große Berlin-Krise, die mit *Chruschtschows* Ultimatium vom 27. November 1958[1] einsetzte, wiederum eine neue Phase des Kalten Krieges eingeleitet worden.

Philip E. *Mosely*, einer der schärfsten Beobachter der sowjetischen Politik im Westen, hat darauf hingewiesen, daß der kommunistische Block seit etwa Mitte 1958 neue Formen der Herausforderung entwickelt hat[2]. *Stalin* hat sich langsam und vorsichtig von einem Krisengebiet zum nächsten bewegt: Nachdem 1948/49 der Versuch, die Eingliederung Westdeutschlands in das westliche Bündnissystem zu verhindern, gescheitert war, wandte sich das Interesse der Sowjetunion massiv dem Fernen Osten zu; in den Jahren des Korea-Krieges gab es in Europa keine größere Krise. Hingegen ist seit *Chruschtschows* Berlin-Ultimatum eine Beschleunigung der Wechselwirkungen zwischen der sowjetischen Deutschland-Politik und den Krisen im Mittleren Osten sowie in Süd- und in Ostasien festzustellen, die sich deutlich von den für längere Zeit stationären Krisen der Vorjahre abhebt[3].

Mosely erklärt dies damit, daß *Stalin* sich davor fürchtete, mehrere gleichzeitige Krisen zu provozieren, weil er mit der atomaren Ueberlegenheit der Vereinigten Staaten rechnen mußte, falls es zu einem „showdown" kam und hart auf hart ging. „Chruschtschow mag einmal zu der Auffassung kommen, daß es für ihn vorteilhaft ist, wenn er das amerikanische Verteidigungssystem an verschiedenen Stellen zugleich zu sprengen versucht, indem er dem Westen mehr Herausforderungen entgegenschleudert, als er gleichzeitig bewältigen kann."[4] Eine solche Strategie der „rollenden Krise" — wie sie *Mosely* nennt — beruht auf zwei Voraussetzungen: dem außenpolitischen Zusammenspiel zwischen Moskau und Peking (was immer an inneren Spannungen zwischen ihnen liegen mag) und dem Gefühl einer rüstungstechnischen Ueberlegenheit der Sowjetunion.

Beide Faktoren scheinen in den kommenden Monaten gegeben zu sein, die in den Zeitraum der seit Jahren angekündigten amerikanischen „Raketenlücke" fallen. Die Möglichkeit, daß die Intentionen starker Gruppen im kommunistischen Block nicht nur auf die Lösung der Deutschland-Frage, sondern auch auf die Sprengung des westlichen Bündnissystems gerichtet sind, muß deshalb ernst genommen werden. Um so wichtiger ist es für den Westen, die weltpolitische Lage als Ganzes im Auge zu behalten, ihre Entwicklungstendenzen in globalen Zusammenhängen zu sehen und sich durch die akuten Teilkrisen nicht provozieren zu lassen. Niemand kann heute sagen, ob tatsächlich Berlin während der kommenden Monate im Zentrum des weltpolitischen Geschehens stehen wird oder ob sich der Schwerpunkt der Gesamtkrise zu einem der anderen Konfliktherde verlagert, Korea oder Indochina, Iran oder Kuba. Selbst *Chruschtschow* wird dies kaum mit Sicherheit voraussagen können; denn eine Politik, wie er sie seit 1958 führt, hat ihre eigene Dynamik und mobilisiert Kräfte, die von keiner Stelle des Erdballs mehr mit Sicherheit gesteuert werden können. Die Westmächte tragen daher heute mehr denn je die Verantwortung für die Sicherheit der ganzen Welt, in einem bestimmten Sinne sogar einschließlich des kommunistischen Blocks.

Wir wissen genug über das Wesen totalitärer Herrschaft, um nicht mehr dem Mythos ihrer absoluten Ueberlegenheit gegenüber den freiheitlichen Systemen zu verfallen. Der Anspruch der Unfehlbarkeit macht Diktatoren mehr noch als die demokratischen Staatsmänner zu Gefangenen ihrer früheren Worte und Taten. Auch wenn Diktatoren diese Schwäche oft als Mittel zur Erpressung der Demokratien benutzen, bleiben jene doch verpflichtet, in den Angelegenheiten des Friedens für die Friedensstörer mitzudenken und deren wohlverstandenes Eigeninteresse im Auge zu behalten. Die erste und natürlichste Reaktion des Westens auf neue Forderungen, wie sie *Chruschtschow* in der Berlin-Frage vorbringt, ist daher, alle Möglichkeiten für einen Kompromiß sachlich zu prüfen. Diese Haltung, oft zu Unrecht und manchmal zu Recht als „appeasement" verschrien, hat ihre großen Gefahren. Sie ist aber ein Zeichen der Stärke, wenn sie konsequent geübt wird und dort festbleibt, wo ein weiteres Nachgeben den Diktator — oder die Kräfte, denen er zu gehorchen hat — zu weiteren unüberlegten Handlungen aufstacheln würde. In Augenblicken, in denen die Dynamik der „rollenden Krise" ihren Urhebern selbst unheimlich wird — und wer möchte ausschließen, daß selbst ein *Chruschtschow* solche kritischen Momente erlebt —, kann solche Festigkeit den entscheidenden Anstoß zur Entschärfung der Krise geben.

DIE LOKALEN ELEMENTE DES BERLIN-KONFLIKTS

In dem Memorandum, das *Chruschtschow* bei seinem Wiener Treffen mit *Kennedy* diesem überreichte[5], steht nichts, was nicht schon substantiell in dem Vorschlag vom 27. November 1958 über die Bildung einer „Freien Stadt West-Berlin" und in dem sowjetischen Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959[6] und in den Begleitnoten dazu[7] enthalten war. Aus den Aeußerungen *Ulbrichts* auf seiner Pressekonferenz vom 15. Juni[8] und seiner Rede vor der Volkskammer am 6. Juli 1961[9] sind dazu noch die Maximalforderungen Pankows für die „Lösung der West-Berlin-Frage" nach dem Abschluß des Friedensvertrages bekanntgeworden.

Auch sie enthalten nichts Neues: Regelung des Flugverkehrs durch Verträge zwischen der DDR und der Bundesrepublik; Stillegung des Flugplatzes Tempelhof und Verlegung des Luftverkehrs mit West-Berlin auf den Flugplatz Schönefeld im sowjetischen Sektor („Die Verkehrswege unterliegen dann unserer Kontrolle, und wer sie unberechtigt benutzt, kann zur Landung gezwungen werden."); Umwandlung der Sektorengrenze in Berlin in eine Staatsgrenze („aber nicht so wie zwischen der Bundesrepublik und der DDR", „keine Mauern am Brandenburger Tor"); Regelung des Grenzverkehrs durch Vereinbarungen zwischen der DDR und den West-Berliner Behörden, so daß „nur noch rechtmäßige Uebertritte möglich sind"; Auflösung der Flüchtlingslager in West-Berlin, da künftig nur jene die DDR über Berlin verlassen dürfen, die „die gesetzlichen Voraussetzungen in der DDR dafür erfüllt haben"; Schließung von RIAS.

Das örtliche Ziel, das *Chruschtschow* und *Ulbricht* in voller Uebereinstimmung verfolgen, ist also, wie schon im Winter 1958 klar zu erkennen war, die Schließung des Lochs im Eisernen Vorhang, durch das monatlich 20 000 und mehr Menschen, etwa die Bevölkerung einer Kleinstadt, nach dem Westen abwandern. Presseberichte und amtliche Aeußerungen aus Pankow lassen deutlich die Folgen dieses Exodus erkennen: Der Mangel an Arbeitskräften in der Industrie und in der kollektivierten Landwirtschaft hat bedenkliche Formen angenommen und muß sich noch weiter verschärfen, da über die Hälfte der Flüchtlinge unter 25 Jahre alt sind und neuerdings vor allem der Anteil der technischen Intelligenz unter den Flüchtlingen im Wachsen ist.

Es ist verständlich, daß dieser Zustand für das Regime von Pankow schwer erträglich geworden ist und Moskau beunruhigt. Er trägt mit dazu bei, daß die Wirtschaft der sowjetischen Zone im Vergleich zur Bundesrepublik immer weiter zurückfällt, und erschwert die Konsolidierung der kommunistischen Herrschaft in Mitteldeutschland. Die bisherigen Absperrmaßnahmen haben sich trotz eines besonderen Kontrollnetzes um Ost-Berlin gegen die Zone hin als unwirksam erwiesen. Solange nicht die Schließung der Sektorengrenze und die Kontrolle des Luftverkehrs die Abriegelung des Flüchtlingsstroms ermöglichen, ist die weitere Auszehrung der technischen Intelligenz und des Bestandes an jungen Facharbeitern der Zonenwirtschaft kaum aufzuhalten. Sie verstärkt sich vielmehr mit jeder Verschärfung der politischen Spannungen. Hier besteht ein wahrer circulus vitiosus: Die Verschärfung der Wirtschaftskrise, zu deren wesentlichen Faktoren der Mangel an Arbeitskräften gehört, verstärkt den Zwang zur Schließung des Lochs von Berlin; die dadurch mitverursachten politischen Spannungen verstärken den Flüchtlingsstrom und hierdurch die Wirtschaftskrise. Diese Situation ist jedoch nicht die U r s a c h e der Berlin-Krise, sondern die K o n s e q u e n z der sowjetischen Deutschland-Politik.

Die Bundesrepublik und die drei westlichen Besatzungsmächte in Berlin haben in ihren Antworten an die Sowjetunion vom 13. beziehungsweise 17. Juli 1961[10] zu erkennen gegeben, daß sie keine neuen Möglichkeiten des Entgegenkommens sehen, nachdem sie auf der Genfer Außenministerkonferenz von 1959 zur äußersten Grenze ihrer Kompromißbereitschaft gegangen sind. Dort hatten sie erklärt, sie könnten in keiner Weise die einseitige Aufkündigung der Vier-Mächte-Abkommen über Berlin akzeptieren, und ihre Entschlossenheit bekundet, die Freiheit der West-Berliner Bevölkerung und die dortigen Rechte und Verpflichtungen der Alliierten aufrechtzuerhalten[11]. Sie haben in dem Stufenplan für die Wiedervereinigung Deutschlands, die europäische Sicherheit und eine deutsche

Friedensregelung vom 14. Mai 1959[12] die Zusammenführung von Ost- und West-Berlin durch freie Wahlen und eine Vier-Mächte-Garantie als Status von Gesamt-Berlin vorgeschlagen. Gleichzeitig sind sie aber auf der Suche nach einer „flexiblen" Interimslösung für Berlin in Geheimverhandlungen eingetreten[13] (über die Begrenzung der Truppenstärken in Berlin, den Verzicht auf nukleare Bewaffnung dieser Truppen, die Verhütung feindseliger Propaganda und Wühltätigkeit, die Sicherung des freien Zugangs nach West-Berlin, die Befristung eines diese Punkte regelnden modus vivendi und die Rechtslage der Beteiligten nach Ablauf dieser Frist), die in Camp David auf der höchsten Ebene zwischen *Eisenhower* und *Chruschtschow* ohne abschließendes Ergebnis fortgesetzt wurden[14].

Es erwies sich als unmöglich, die sowjetischen Forderungen im Rahmen einer Interimslösung zu befriedigen. Was die Sowjets den Westmächten und allen, die sich in West-Berlin politisch exponiert hatten, an Zugeständnissen zubilligen wollten, war im Grunde nicht mehr, als sie brauchten, um in Ruhe die Koffer zu packen.

Im Laufe des Winters 1959/60 festigte sich daraufhin die Front des Westens[15], und vor der Gipfelkonferenz im Mai 1960 schätzte *Chruschtschow* seine Chancen in der Berlin-Frage so niedrig ein, daß er es vorzog, die Konferenz schon vor ihrem Beginn zu torpedieren. Das Jahr 1960 verging in verbissenen Auseinandersetzungen über lokale Fragen, wie die Einrichtung eines „Deutschland-Senders" in West-Berlin, die Kontrolle der Berliner Wasserwege, die Rekrutierung von Soldaten in West-Berlin für die Bundeswehr. Als Gegenmaßnahmen gegen die willkürliche Sperrung des Ostsektors (am 29. August 1960) verfügten die Westmächte eine Beschränkung der Reisegenehmigungen für die Bewohner Mitteldeutschlands, und am 30. September kündigte die Bundesregierung das Interzonenhandelsabkommen. Das Abkommen wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1961 wieder in Kraft gesetzt. Auch die Beschränkungen der Reisegenehmigungen durch die Westmächte sind inzwischen wieder aufgehoben worden. All dies hat wieder einmal gezeigt, wie prekär der Berliner modus vivendi ist.

Chruschtschows unveränderte Absicht, die Westmächte aus ihrer verschanzten Position in West-Berlin herauszumanövrieren, ohne sich selbst den Rückzug zu verbauen, war im Sommer 1960 deutlich zu erkennen, als *Gromyko* anläßlich des sowjetischen Staatsbesuchs in Wien vom 6. bis zum 8. Juli 1960 dem österreichischen Außenminister, *Kreisky*, ein Aide-mémoire zur Berlin-Frage übergab[16]. Auch diese über Wien laufenden Sondierungen brachten jedoch keine für den Westen akzeptable Interimslösung in Sicht. Ende 1960 erklärte *Chruschtschow* dem deutschen Botschafter in Moskau, *Kroll*, er könne mit der Regelung der Berlin-Frage nicht über den Sommer 1961, jedenfalls nicht bis zu den Bundestagswahlen im September warten. Er ist aber dann doch langsamer vorgegangen, anscheinend deshalb, weil er den persönlichen Kontakt mit dem neu gewählten amerikanischen Präsidenten suchte. Hätte er nur *Ulbrichts* Schwierigkeiten in Berlin im Sinn gehabt, so wäre er wahrscheinlich anders verfahren.

DIE „FIXIERUNG DER LAGE IN EUROPA"

Der weltpolitisch wohl bedeutsamste Satz in dem Memorandum, das *Chruschtschow Kennedy* in Wien (am 4. Juni 1961) überreichte, lautet: „Die UdSSR hält es im Interesse der Festigung des Friedens für erforderlich, die nach dem Kriege in Europa entstandene Lage zu fixieren, die Unantastbarkeit der

bestehenden deutschen Grenzen juristisch zu formulieren und zu festigen und die Lage in West-Berlin auf der Grundlage einer vernünftigen Berücksichtigung der Interessen aller Seiten zu normalisieren." Der Schlußsatz des Memorandums kehrt nochmals zu dieser Kardinalfrage zurück und erklärt: „Der Abschluß eines Deutschland-Vertrages wird eine wichtige Maßnahme zur endgültigen Nachkriegsregelung in Europa sein, die die Sowjetunion unablässig anstrebt."

Hier bedarf der Begriff der „nach dem Kriege in Europa entstandenen Lage" einer kurzen Erläuterung. In dem Geheimen Zusatzprotokoll zu dem deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt vom 23. August 1939 hat sich die Sowjetunion die Kontrolle über Finnland, Estland und Lettland, über Ostpolen bis zu einer Linie, die erheblich westlicher lag als die Curzon-Linie (die 1919 von den Siegermächten als russisch-polnische Grenze in Aussicht genommen worden war), und schließlich über Bessarabien gesichert[17]. In dem deutsch-sowjetischen „Grenz- und Freundschaftsvertrag" vom 28. September 1939 und dem dazugehörenden zweiten Geheimprotokoll tauschte *Stalin* die Woiwodschaft Lublin und Teile der Woiwodschaft Warschau gegen Litauen und entledigte sich so der rein polnischen Gebiete, die ihm nach der Aufteilung Polens im September 1939 zugefallen waren[18]. (In dem Bericht des deutschen Botschafters *von der Schulenburg* nach Berlin hieß es dazu: „Stalin trug folgendes vor: Bei der endgültigen Regelung der polnischen Frage müsse alles vermieden werden, was in Zukunft Reibungen zwischen Deutschland und der Sowjetunion erzeugen könnte.") Im November 1940 erklärte *Molotow Hitler* das sowjetische Interesse an der Türkei und Bulgarien, an Rumänien und Ungarn, Jugoslawien, Griechenland und an Polen[19]. Es folgte *Hitlers* Angriff auf die Sowjetunion und deren Bündnis mit den Westmächten. In ihren Verhandlungen mit Großbritannien und den Vereinigten Staaten hat die Sowjetunion trotz ihrer zunächst noch ungünstigen militärischen Lage immer wieder die Anerkennung der Gebietsveränderungen von 1939 gefordert. Bis 1945 sicherte sie sich in Europa außer den 1939 besetzten Gebieten die politische Kontrolle über Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Jugoslawien und Mitteldeutschland. Nur Griechenland und die Türkei konnten mit Hilfe der Westmächte außerhalb der sowjetischen Machtsphäre gehalten werden. Polen aber sollte mit Zustimmung der Westmächte für seine Gebietsverluste im Osten durch deutsche Ostgebiete entschädigt werden.

Die Westmächte haben es während der Kriegsjahre konsequent vermieden, die Gebietserweiterungen der Sowjetunion über die Grenzen von 1917 hinaus als rechtmäßig anzuerkennen. Sie wollten die territorialen Probleme Europas im Rahmen einer globalen Friedensordnung regeln, die mehr sein sollte als ein bloßer Waffenstillstand.

In der Erklärung über das befreite Europa, die *Roosevelt*, *Stalin* und *Churchill* im Februar 1945 in Jalta unterzeichneten, hieß es dazu[20]:

„Der Grundsatz der Atlantik-Charta — das Recht aller Völker, sich die Regierungsform, unter der sie leben werden, selbst zu wählen — ist die Rückgabe der souveränen Rechte und der Selbstverwaltung an diejenigen Völker, die dieser durch die Angriffsvölker mit Gewalt beraubt worden sind.

Zur Schaffung von Bedingungen, unter denen die befreiten Völker diese Rechte ausüben können, werden die drei Regierungen, wo immer es die Umstände ihrer Ansicht nach erfordern, die Völker der befreiten europäischen Staaten oder der früheren europäischen Vasallenstaaten der Achse gemeinsam in folgendem unterstützen:

a) bei der Wiederherstellung von Friedensverhältnissen;

b) bei der Durchführung von Notmaßnahmen zwecks Unterstützung Hilfsbedürftiger;

c) bei der Schaffung vorläufiger Regierungsgewalten, die eine umfassende Vertretung aller demokratischen Elemente der Bevölkerung darstellen und die zur baldestmöglichen Errichtung von dem Volkswillen entsprechenden Regierungen auf dem Wege freier Wahlen verpflichtet sind;

d) nötigenfalls bei der Durchführung solcher Wahlen.

Die drei Regierungen werden die anderen Vereinten Nationen und provisorischen Gewalten oder andere Regierungen in Europa zu Rate ziehen, wenn Angelegenheiten, die für diese von unmittelbarem Interesse sind, behandelt werden.

Falls die Verhältnisse in einem der befreiten Staaten Europas oder einem früheren europäischen Vasallenstaat der Achse nach Ansicht der drei Regierungen ein solches Vorgehen erfordern, werden diese sofort über die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der in dieser Erklärung dargelegten gemeinsamen Verpflichtungen miteinander beraten.

Mit dieser Erklärung bestätigen wir von neuem unseren Glauben an die Grundsätze der Atlantik-Charta, unser in der Erklärung der Vereinten Nationen gegebenes Gelöbnis und unseren Entschluß, in Zusammenarbeit mit anderen friedliebenden Nationen eine auf Recht und Gesetz gegründete Weltordnung zu schaffen, die dem Frieden, der Sicherheit, der Freiheit und dem allgemeinen Wohl der gesamten Menschheit geweiht ist."

Diese feierliche Erklärung, die sich nicht auf Deutschland, sondern auf die Opfer der deutschen Aggression bezog, ist ebenso Bestandteil der nach dem Kriege in Europa entstandenen Lage wie die faits accomplis, die zunächst von der Sowjetunion, dann — in dem Bemühen, die sowjetische Expansion einzudämmen — von den Westmächten in Europa geschaffen wurden.

Als erste Etappe auf dem in Jalta vorgezeichneten Weg zu einer globalen Friedensregelung wurden 1947 die Friedensverträge mit Italien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Finnland abgeschlossen[21]. Als zweite Etappe war der Friedensschluß mit Oesterreich und Japan vorgesehen, während an letzter Stelle — als Schlußstein des ganzen Gebäudes — die Friedensregelung für Deutschland stehen sollte. Für das Verständnis der Nachkriegssituation ist nun wesentlich, daß die Europäische Beratende Kommission in London (European Advisory Commission — EAC), die das Londoner Protokoll vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und das Londoner Abkommen vom 14. November 1944 über die Kontrolleinrichtungen vorbereitete und damit die Grundlagen für den Vier-Mächte-Status Berlins schuf, Deutschland in den Grenzen von 1937 als politische und wirtschaftliche Einheit betrachtete. Aber die Experten der EAC dachten zunächst an die Uebergangszeit nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands bis zum Abschluß des Friedensvertrages. Dessen Ergebnisse konnten und wollten sie nicht vorwegnehmen. Auch die Deutschland betreffenden Bestimmungen des Potsdamer Abkommens wurden ausdrücklich als „Grundsätze für die Behandlung Deutschlands in der Anfangsperiode" (principles to govern the treatment of Germany in the initial control period) bezeichnet und die endgültige Festsetzung der Westgrenze Polens bis zu der Friedenskonferenz zurückgestellt.

Vergegenwärtigt man sich diese Ausgangslage, so ist es verständlich — wenn auch kaum entschuldbar —, daß der Zugang nach Berlin in Washington zunächst als untergeordnetes, rein transporttechnisches Problem galt und *Churchills* verzweifelte Hinweise auf die politische Bedeutung dieser Frage beiseite geschoben wurden: Es sollte sich ja nach der Auffassung der Amerikaner nicht um den Transitverkehr durch eine abgeschlossene sowjetische Zone handeln, sondern um den normalen Verkehr der Besatzungsmächte innerhalb des von ihnen gemeinsam und nach einheitlichen Richtlinien verwalteten Besatzungsgebiets.

Der gemeinsame Kontrollapparat brach allerdings zusammen, noch ehe er richtig in Aktion treten konnte. Das war nicht die Schuld der Deutschen, die damals keinerlei Einfluß auf das politische Geschehen hatten. Die Erklärung über das befreite Europa war für *Stalin* nicht das Papier wert, auf das sie geschrieben wurde. Seine Ziele in Europa waren machtpolitischer und ideologischer Art. Der Gedanke einer Friedensregelung als internationale Rechtsordnung, so wie sie den Amerikanern vorschwebte, lag ihm unendlich fern. Außerdem war er, wie kein anderer als *Chruschtschow* in seiner Geheimrede vor dem 20. Parteikongreß erklärt hat, von Größenwahn und manischem Mißtrauen beherrscht. So kam es zur Teilung Europas und, als deren Konsequenz, zur Aufteilung Deutschlands entlang der militärischen Demarkationslinie. Von dem großen Friedensplan für Europa blieb nur der Vier-Mächte-Status Berlins übrig; ein erratischer Block kollektiver Verantwortung der Großmächte in der Landschaft des Kalten Krieges.

Chruschtschow drängt nun darauf, diese für alle Beteiligten belastende Situation durch die definitive Aufteilung Deutschlands zu bereinigen, und benutzt den Westmächten gegenüber das gleiche Argument, mit dem *Stalin* 1939 die Aufteilung Polens zwischen Rußland und Deutschland rechtfertigte: es müsse alles vermieden werden, was in Zukunft Reibungen erzeugen könnte. Die „Fixierung der Lage in Europa" wird nun — zwei Jahrzehnte später — an einer Linie vorgeschlagen, die etwa 800 Kilometer westlich der russisch-deutschen Demarkationslinie von 1939 liegt.

Als *Churchill* in seiner Unterhausrede vom 15. Dezember 1944 der britischen Oeffentlichkeit klarmachte, daß die Sowjetunion zur Sicherung ihrer Westgrenze das Gebiet bis zur Curzon-Linie verlange und daß Polen dafür mit deutschen Gebieten entschädigt werden solle, faßte er die damaligen Ueberlegungen der Staatsmänner des Westens in einige Sätze zusammen, die auch heute noch die größte Beachtung verdienen[22]:

„. . . Damit habe ich dem Hause in großen Zügen das Angebot dargelegt, das die Russen, auf die noch immer die Hauptlast der Befreiung entfällt, dem polnischen Volke machen. Ich kann nicht glauben, daß ein solches Angebot von Polen zurückgewiesen werden sollte. Es müßte natürlich von einer Bevölkerungsumsiedlung im Osten und Norden begleitet sein. Es müßte die Umsiedlung von mehreren Millionen Menschen von Osten nach Westen oder Norden vorgenommen werden sowie die Austreibung der Deutschen — das nämlich ist es, was vorgeschlagen wird: Die vollständige Austreibung der Deutschen aus dem von Polen neu zu erwerbenden Gebiet im Westen und Norden . . . wenn die Ruhe Europas sichergestellt, die reibungslose Arbeit der Weltorganisation zur Aufrechterhaltung des Friedens aufgenommen und fortgeführt werden soll. Alle diese Fragen gehören zu den ernsthaftesten, die überhaupt, soweit es unsere heutige Einsicht gestattet, geprüft werden können. Wir können nur versuchen, unser

Bestes zu tun, und wenn wir das Problem nicht lösen können, so können wir zumindest dafür sorgen, daß man es in aller seiner düsteren Größe erblicke, solange noch Zeit ist..."

Erst vor diesem Hintergrund gewinnt das Berlin-Problem, so wie es heute zur Entscheidung steht, seine weltpolitischen Dimensionen. Alle Zugeständnisse, die dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis 1944/45 und seither gemacht wurden, haben offenbar nicht ausgereicht, um Europa die Ruhe zu sichern. Die Arbeit der Weltorganisation zur Aufrechterhaltung des Friedens wird heute selbst in dem bescheidenen Rahmen, in dem sie sich seit 1945 entfalten konnte, durch die sowjetische Forderung nach Ersetzung des unabhängigen Generalsekretärs durch eine „Troika" abhängiger Funktionäre bedroht. Kann unter diesen Umständen von der „endgültigen Nachkriegsregelung in Europa", die *Chruschtschow* fordert, eine Stabilisierung der internationalen Lage erwartet werden?

DEUTSCHLAND-FRAGE UND EUROPÄISCHE SICHERHEIT

Es gibt heute wohl in allen Staaten, die dem westlichen Bündnis angehören, und mehr noch unter den Neutralen, Gruppen, denen die Lösung des Berlin- und Deutschland-Problems, wie *Chruschtschow* sie vorschlägt, wenn nicht wünschenswert, so doch akzeptabel erscheint. Sie sehen entweder nur die örtlichen Elemente der Krise und glauben, es müsse dafür Lösungen geben, die den Wünschen der Sowjetunion entgegenkommen. Oder sie sehen als Alternative zu der Fixierung des status quo im Sinne *Chruschtschows* nur den Atomkrieg, den sie, wie alle Welt, vermeiden wollen. Die Ratschläge, die von dieser Seite kommen, laufen insgesamt darauf hinaus, die Teilung Deutschlands ebenso wie alle Gebietserweiterungen der Sowjetunion seit 1939 als fait accompli anzuerkennen, die Uebergabe der Kontrollfunktionen in Berlin an die DDR als unvermeidliches Uebel hinzunehmen und von dieser Grundlage aus Lösungen des Berlin-Problems zu suchen, die es den Westmächten ermöglichen, sich ohne allzu großen Prestigeverlust mit der neuen Situation abzufinden. Und was dann?

Wie würde *Ulbricht* auf diesen Sieg reagieren? Der Separatfriede und die de facto-, wenn nicht die de jure-Anerkennung durch die Westmächte — Konsequenzen einer „weichen" Politik, die kaum lange auf sich warten lassen würden — verleihen ihm einen internationalen Status, der dem der Bundesrepublik nicht mehr allzu viel nachstehen würde. Welchen Gebrauch würde er von seiner so hart errungenen Bewegungsfreiheit machen? Bleibt die DDR weiterhin wirtschaftlich hinter der Bundesrepublik zurück, so wird er außenpolitische Erfolge brauchen, um seine Position zu festigen, und er wird kaum davon ablassen, in Moskau entsprechende Wünsche anzumelden. Wächst die wirtschaftliche Kraft der DDR, so ist kaum anzunehmen, daß das Regime von Pankow dadurch friedfertiger werden wird, als es in der Zeit seiner Schwäche war. Solchen Besorgnissen vor künftiger Aggressivität der DDR wird in der Regel entgegengehalten, daß ja die Anwesenheit sowjetischer Truppen Ruhe und Ordnung garantieren werde. Damit wäre aber die politische Ordnung Osteuropas für die Dauer auf die sowjetischen Bajonette gestellt und ein Disengagement in Europa ferner gerückt als je zuvor, eine Konsequenz, die von den Befürwortern der Anerkennung der DDR entweder nicht gesehen oder nicht zugegeben wird.

Wie würde die Bundesrepublik den Verlust West-Berlins und das Ende aller Aussichten auf Wiedervereinigung aufnehmen? Sie wäre dann wenigstens von

einem Problem befreit, das die Bonner Politik, solange sie im Namen ganz Deutschlands spricht, schwer belastet: der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie. Die Zonengrenze würde zur Ostgrenze der Bundesrepublik, und sie hätte mit der Ostgrenze der DDR so wenig zu tun wie etwa mit der Brenner-Grenze Oesterreichs. Diese banale Wahrheit wird von manchen übersehen, die von der Bundesrepublik gleichzeitig die Anerkennung der DDR und einen Verzicht auf die deutschen Ostgebiete verlangen. Wenn sie Westdeutschland mit dem Odium der Spaltung Deutschlands belasten, könnten sie doch der DDR wenigstens das Problem der bisherigen deutschen Ostgrenze überlassen. Wenn ihnen die feierliche Verzichterklärung *Ulbrichts* keine hinreichende Sicherheit bietet, sollten sie überlegen, wozu sie seine Anerkennung betreiben. Muß man nicht auch annehmen, daß die Bonner Politik nach der schweren Erschütterung des Vertrauens in den Westen, das einem Zusammenbruch der bisherigen Deutschland-Politik zwangsläufig folgen muß, die Kompensationen für ihr Selbstbewußtsein dort suchen würde, wo auch die Briten und Franzosen Ausgleich für ihr gesunkenes nationales Prestige fanden: in der selbständigen atomaren Bewaffnung? Dieser Besorgnis wird man entgegenhalten, daß ja die Anwesenheit der Amerikaner die Bundesrepublik ebenso von Abenteuern abhalten werde wie die der Russen die DDR. Auch dann muß man konsequenterweise die Hoffnung auf ein Disengagement für alle Zukunft begraben. Eine andere Möglichkeit wäre, daß der Schock des Falls von Berlin der politischen und militärischen Integration Westeuropas den letzten noch notwendigen Impuls geben und eine europäische Verteidigungsgemeinschaft mit selbständiger Abschreckungsmacht entstehen lassen würde. Dies würde, wie immer man in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten dazu stehen mag, den Intentionen *Chruschtschows* sicherlich nicht entgegenkommen.

Wie würden schließlich die Vereinigten Staaten auf das Fiasko ihrer bisherigen Deutschland- und Europa-Politik reagieren? Müßten sie nicht, ähnlich wie Großbritannien 1939 nach dem Fiasko des Münchener Abkommens, die Aufrüstung beschleunigen und die Garantien für ihre Verbündeten verstärken; und könnte nicht eine solche Politik nun wirklich den deutschen „Revanchismus" begünstigen, den die kommunistische Propaganda bisher ohne ersichtlichen Grund an die Wand gemalt hat? Nimmt man aber an, daß die Berlin-Krise zur Sprengung des westlichen Bündnissystems, zum Zusammenbruch der Integrationspolitik und zur Isolierung der Vereinigten Staaten führt, so ist noch weniger als bisher ersichtlich, wie daraus eine stabile Lösung der deutschen Frage hervorgehen könnte.

Diese Ueberlegungen, so hypothetisch sie im gegenwärtigen Augenblick noch sein mögen, weisen darauf hin, daß die Neutralisierung West-Berlins und ein Separatfrieden mit der DDR für *Chruschtschow* selbst alles andere als die angeblich erstrebte Stabilisierung des status quo in Europa bedeuten würde. Manches deutet darauf hin, daß ihm diese Problematik bewußt ist. Würde er sonst mit solchem Nachdruck den unmittelbaren Kontakt mit dem amerikanischen Präsidenten suchen — mit *Eisenhower* auf der Genfer Gipfelkonferenz von 1955, in dem Briefwechsel vom Frühjahr 1956 und in den Besprechungen von Camp David sowie mit *Kennedy* in Wien — und den Abschluß des Separatfriedens zum Verdruß *Ulbrichts* immer wieder hinausschieben?

In Westeuropa und nicht zuletzt in der Bundesrepublik sind die Anbiederungsversuche der Sowjets in Washington vielfach mit Mißtrauen verfolgt worden. Dahinter steht die Angst, daß die beiden Hauptmächte sich auf Kosten Europas oder allein auf Kosten der Deutschen miteinander verständigen könnten. Wenn aber die endgültige Teilung Deutschlands und Europas der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten in der Tat keinen vollgültigen Ersatz für eine ganz Europa umfassende Friedensregelung bietet, sollte man sie dann nicht ruhig über diese Fragen reden lassen — je länger, desto lieber? Ist doch anzunehmen, daß die Gefahren, die sowohl in dem status quo wie in einer abrupten Aenderung der Situation in Europa zugunsten eines der beiden Blöcke liegen, gerade bei einer Prüfung aus der globalen Sicht der beiden Hauptmächte immer deutlicher hervortreten werden. Von den Verhandlungen zwischen Moskau und Washington bis zur Friedenskonferenz aller am Krieg mit Deutschland beteiligten Staaten ist noch ein weiter Weg. Hätte die Sowjetunion ebenso wie die Westmächte keine territorialen Erweiterungen ihres Machtbereiches vorgenommen, so gäbe es wahrscheinlich kein westliches Bündnissystem und keine Abschreckungsstrategie. So aber muß erst die durch *Stalins* maßlose Forderungen zerstörte Vertrauensgrundlage wiederhergestellt werden. Dazu gehört, daß die Gefahren des Wettrüstens gebannt sind. Die Empfehlungen der Bürgenstock-Konferenz über Abrüstung und Rüstungskontrolle (vgl. S. D 409 ff.) enthalten hierzu beachtenswerte Vorschläge. An Stoff für Verhandlungen fehlt es also nicht.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. EA 24/1958, S. 11300 ff.

2) Vgl. Philip E. *Mosely* „The New Challenge of the Cremlin“, in Stephen D. *Kertez*, M. A. *Fitzsimons* „Diplomacy in a Changing World“. Notre Dame 1959, S. 117 ff.

3) Vgl. auch Wilhelm *Cornides* „Der Stand der Verhandlungen über die Deutschland-Frage und die europäische Sicherheit“, in EA 2—3/1959, S. 41 f.

4) Vgl. *Mosely*, a. a. O., S. 128.

5) Vgl. EA 13/1961, S. D 370 ff.

6) Vgl. EA 23/1959, S. D 21 ff.

7) Vgl. EA 23/1959, S. D 33 ff.

8) Vgl. *Neues Deutschland* vom 16. Juni 1961.

9) Vgl. *Neues Deutschland* vom 7. Juli 1961.

10) Die Texte dieser Antwortnoten werden in der Dokumentation in EA 15/1961 veröffentlicht.

11) Vgl. EA 12/1959, S. D 232.

12) Vgl. EA 12/1959, S. D 224 ff.

13) Vgl. Wilhelm *Grewe* „Neun Wochen in Genf“, in „Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit“. Stuttgart 1960, S. 282 ff.; vgl. dort auch „Antworten an Gromyko“, S. 469 ff.

14) Vgl. EA 21/1959, S. 313 ff.

15) Vgl. „Dokumente zur Berlin-Frage seit Ende 1959 bis Ende 1960“, in EA 22/1960, S. D 321 ff.

16) Vgl. zum Inhalt des Memorandums *Neue Zürcher Zeitung* vom 31. Juli 1960, der Wortlaut des Memorandums wurde bisher nicht veröffentlicht.

17) Vgl. EA Dezember 1947, S. 1043.

18) Vgl. EA Dezember 1947, S. 1043.

19) Vgl. „Nazi-Soviet Relations, 1939—1941. Documents from the Archives of the German Foreign Office“. Department of State (Publication 3023). Washington 1948. S. 234 ff. Deutsche Ausgabe: „Die Beziehungen zwischen Deutschland und der Sowjetunion 1939 bis 1941“. Tübingen 1949, S. 264 ff. Vgl. hierzu auch A. *Rossi* „Zwei Jahre Deutsch-Sowjetisches Bündnis“. Köln — Berlin 1954.

20) Vgl. Wilhelm *Cornides* und Hermann *Volle* „Um den Frieden mit Deutschland“. Oberursel 1948, S. 55 f.

21) Vgl. „Die Friedensverträge von 1947 mit Italien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Finnland“ (Quellen für Politik und Völkerrecht Band 1). Oberursel 1948.

22) Vgl. G. *Wülker*, F. *Edding*, E. *Pfeil*, G. *Weisser*, E. *Lemberg* „Europa und die deutschen Flüchtlinge“. Frankfurt 1952, S. 16.

Für und wider den Beitritt Großbritanniens zur EWG

Der gegenwärtige Stand der Diskussion

Von Uwe Kitzinger

ZWANG ZUR ENTSCHEIDUNG

Noch zu Anfang des Jahres 1960 spielte in der öffentlichen Diskussion Großbritanniens die neue Wirtschaftseinheit auf dem Kontinent nur eine untergeordnete Rolle, wenn auch das Interesse daran zu wachsen schien. So erwähnten beispielsweise bei der Parlamentswahl von 1959 nur 8 vH der konservativen Kandidaten den europäischen Handel in ihren Wählerbriefen, während die Labour-Kandidaten dieses Thema überhaupt nicht berührten[1]. Die Tatsache, daß 45 vH der liberalen Kandidaten sich damit befaßten und die Liberale Partei den Beitritt zum Gemeinsamen Markt forderte, wies auf die künftige Entwicklung hin, aber erst im Verlauf des Jahres 1960 und in den ersten Monaten des Jahres 1961 begann die britische Oeffentlichkeit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ernst zu nehmen und die Frage zu erörtern, wie Großbritannien auf die Schaffung des Gemeinsamen Marktes reagieren solle.

Seit Ende April 1961 ist der Gemeinsame Markt eines der Hauptprobleme der britischen Politik geworden. Im Mai haben sich die Fronten gefestigt, die quer durch die Parteien gehen, und im Juni gab die Regierung bekannt, daß Duncan *Sandys*, der Minister für Commonwealth-Beziehungen, Peter *Thorneycroft*, der zur Zeit das Luftfahrtministerium leitet und wie *Sandys* immer als „Europäer" gegolten hat, sowie der Arbeitsminister (früher Landwirtschaftsminister), John *Hare*, beauftragt wurden, mit den Commonwealth-Ländern die Probleme eines eventuellen Beitritts Großbritanniens zur EWG zu erörtern. Sie werden im Laufe des Juli von ihren Missionen zurückerwartet, die *Sandys* nach Neuseeland, Australien und Kanada, *Thorneycroft* nach Indien, Pakistan, Ceylon und Malaya, *Hare* nach Sierra Leone, Ghana, Nigeria und in die Zentralafrikanische Föderation führen sollen. Die Haltung dieser Länder zur europäischen Integration ist vor kurzem an dieser Stelle ausführlich dargestellt worden[2]. Ein weiterer Beitrag in der letzten Folge des Europa-Archivs hat gezeigt, wie die innere Dynamik des Vertragswerkes von Rom rascher als die unmittelbar und mittelbar Beteiligten annehmen konnten, zu politischen Entscheidungen über das Verhältnis Groß-

---

Uwe *Kitzinger*, Research Fellow of Nuffield College; Dozent für Politik am Worcester und Keeble College, Oxford. Früher Sekretär des Wirtschaftsausschusses des Europarats, Straßburg.

[1]) D. E. *Butler* and Richard *Rose* „The British General Election of 1959". London 1960, S. 132.

[2]) Vgl. Herbert *Schneider* „Die Haltung der Commonwealth-Länder zur europäischen Integration", in EA 9/1961, S. 219—230.

britanniens zum Kontinent drängt[3]. In diesem Beitrag soll nun versucht werden, die britischen Argumente für und gegen den Beitritt zur EWG auf der wirtschaftlichen, der politischen und der mehr allgemeinen kulturellen, psychologischen und philosophischen Ebene einander gegenüberzustellen.

DIE ARGUMENTE FÜR DEN BEITRITT ZUR EWG

Wirtschaftliche Argumente

Die Diskussion über die Pläne der Messina-Konferenz von 1955 für die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes begann in Großbritannien unter rein kommerziellen Gesichtspunkten. Sie empfing ihre ersten Impulse aus der Befürchtung, daß der gemeinsame Außentarif britische Erzeugnisse vom Gemeinsamen Markt ausschließen würde, sobald beispielsweise deutsche Waren zollfrei und unbegrenzt in die übrigen fünf Länder eingeführt werden können. Das Schlagwort der Diskriminierung, mit dem die britische Regierung von 1956 bis 1959 arbeitete, war Ausdruck dieser Sorgen. Der britische Vorschlag einer Freihandelszone vom Februar 1956 sollte die kommerzielle Benachteiligung Großbritanniens auf das Mindestmaß reduzieren, ohne die übrigen Aspekte der Wirtschaftsgemeinschaft zu beeinträchtigen.

Zur Befürchtung einer Zolldiskriminierung gesellte sich bald die Furcht vor nichtstaatlichen Handelsmaßnahmen, insbesondere vor kommerziellen Vereinbarungen zwischen Firmen innerhalb des Gemeinsamen Marktes, die diesen direkt oder indirekt Vorteile gegenüber allen Außenseitern gewähren.

Einfuhren der EWG-Staaten
(Monatsdurchschnitt in Millionen Dollar)

	1958	1959	1960	Zunahme 1958—1960 in vH
Einfuhren der EWG-Staaten untereinander . .	566	664	845	+49
Einfuhren aus den assoziierten überseeischen Ländern	129	112	139	+ 8
Einfuhren aus den EFTA-Staaten	300	324	372	+24
Einfuhren aus der übrigen Welt	913	911	1107	+21
Einfuhren insgesamt	1908	2010	2463	+29

Quelle: *EEC General Statistical Bulletin*, No. 4/1961, S. 48—51.

Die Erfahrungen des britischen Handels haben bis jetzt diese Befürchtungen nicht ganz gerechtfertigt: die Sechs haben ihre Einfuhr aus dem Vereinigten Königreich trotz fortschreitender Integration der Gemeinschaft und trotz der begonnenen Zolldiskriminierung wesentlich erhöht. Während zwischen 1958 und

[3]) Vgl. Norbert *Kohlhase* „Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in EA 13/1961, S. 339—344.

1960 die britische Ausfuhr nach der übrigen Welt nur um 10 vH gewachsen ist, wuchs die nach dem Gemeinsamen Markt um 21 vH. Selbstverständlich ist es noch zu früh für eine Voraussage, wie sich die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes auf den britischen Export auswirken wird, wenn der gemeinsame Tarif nach außen und die Zollfreiheit innerhalb des Marktes durchgeführt sein wird. Zur Zeit jedenfalls können die europäischen Nachbarn der Gemeinschaft nicht behaupten, die Umlenkungen im Handel seien größer als dessen Wachstum. Daher hat sich die Argumentation gewandelt. Sie befaßt sich jetzt weniger mit absoluten Verlusten als vielmehr mit verbauten Wachstumsmöglichkeiten der britischen Ausfuhr. Zwar hat sich die Einfuhr der Gemeinschaft aus den Ländern der EFTA befriedigend entwickelt, aber der Handel innerhalb der EWG wuchs doppelt so schnell. Großbritannien solle vielmehr einen größeren Anteil an diesem dynamischsten der Weltmärkte anstreben, namentlich in einer Zeit, da seine Ausfuhr in das Sterlinggebiet Zeichen der Stagnation aufweist.

Ausfuhren Großbritanniens
(Monatsdurchschnitt in Millionen Dollar)

	1958	1959	1960	Zunahme 1958—1960 in vH
In das Sterlinggebiet	338	318	338	—
In das Gebiet der EFTA-Staaten	76	84	92	+21
In das Gebiet der EWG-Staaten	108	118	131	+21
In die übrige Welt	271	296	297	+10
Ausfuhren insgesamt	783	806	858	+10

Quelle: *OEEC Statistical Bulletin: Foreign Trade* (Series A), Dezember 1960 und Februar 1961, S. 118.

Die Argumentation ist damit von primär merkantilistischen zu Wachstumsbetrachtungen umgeschwenkt. Die steigende Einfuhr der Sechs ist eine Funktion ihres anschwellenden industriellen Wachstums. Aber warum wachsen die Sechs so schnell und warum sollte Großbritannien nicht an dieser wirtschaftlichen Dynamik teilhaben? So ergab sich aus den früheren negativen Versuchen, die Benachteiligungen in Grenzen zu halten, ein positives Argument für den Beitritt zum Gemeinsamen Markt. Die Tatsache, daß die industrielle Erzeugung der Sechs seit 1953 um fast 80 vH zugenommen hatte, die Großbritanniens aber nur um 30 vH, begann, die öffentliche Meinung zu beeindrucken. Auch dürfte sich aus dem Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes eine weiter steigende Produktivität ergeben, und der Anreiz, in einem Markte von 165 Millionen Menschen zu investieren, dürfte das Wachstum der Wirtschaft noch zusätzlich beschleunigen. Andererseits war vorauszusehen, daß der Wettbewerb der EWG-Länder in dritten Ländern die britische Ausfuhr auf einer viel breiteren Front bedrohen würde, als es den 15 vH der Ausfuhr in diese Länder entsprach. Die Umleitung amerikanischer Investitionen von Großbritannien nach dem Kontinent

Allgemeiner Index der industriellen Produktion der EWG-Staaten und Großbritanniens
(ohne Bauwirtschaft, Nahrungsmittel, Getränke und Tabak)
1958 = 100

Jahr	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien	Luxemburg	EWG	Großbritannien
1953	65	66	69	77	87	83	68	88
1954	74	73	76	87	92	86	76	94
1955	86	79	83	94	101	96	84	100
1956	92	88	90	98	108	103	92	100
1957	97	96	97	100	108	104	97	101
1958	100	100	100	100	100	100	100	100
1959	108	104	111	112	104	104	107	107
1960	121	115	129	127	110	114	121	114

Quelle: *OEEC Statistical Bulletin.*

sowie der automatisch folgende Abfluß britischen Kapitals zu den Sechs würde es Großbritannien kaum ermöglichen, Schritt zu halten. Bedeutende britische Firmen haben sich entschlossen, auf dem Kontinent Fabriken zu bauen und Tochtergesellschaften zu gründen — Imperial Chemical Industries hat soeben die Investition von 100 Millionen £ in den Niederlanden beschlossen—, und die Londoner Börse hat die Chancen kontinentaleuropäischer Aktien entdeckt. Eindrucksvoll sind in diesem Zusammenhang die statistischen Angaben im vierten Gesamtbericht der EWG-Kommission über die ausländischen Investitionen in den EWG-Ländern und im übrigen Europa. Der Bericht gibt sie für 1958 für die EWG mit 166 Millionen und für das übrige Europa mit 293 Millionen an, für 1959 mit 157,3 bzw. 222 Millionen und für 1960 mit 269,2 und 231,7 Millionen Dollar. Die Aussicht auf ein Großbritannien, das mit veralteten Produktionsanlagen und zurückgebliebenen Organisationsformen einem nach dem letzten Stand der Technik ausgerüsteten „Europa der Konzerne" gegenüberstehen würde, beginnt die Wirtschaftskommentatoren in steigendem Maß zu beunruhigen. Einer von ihnen stellte sogar in Frage, ob auf lange Sicht die politische Stabilität des Landes dem sozialen Druck standhalten könne, der zu erwarten wäre, falls Großbritannien der EWG fernbleibe. Für jene, die im zweijährigen Zyklus der Zahlungsbilanzschwierigkeiten eine der Hauptursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Großbritanniens erblicken, liegt noch ein weiterer Anreiz in dem Gedanken, daß auf die eine oder andere Weise kontinentale Währungsreserven die schwache Goldbasis des Sterlinggebiets untermauern könnten; sind doch die Reserven der Gemeinschaftsländer, wie die folgende Tabelle zeigt, viermal so groß wie die des ganzen Sterlinggebiets.

Gold- und Währungsreserven und Einfuhren der EWG-Staaten und Großbritanniens im Jahre 1960
(in Millionen Dollar)

Land	Gold- und Währungsreserven Ende 1960	Einfuhren (cif)	Gold- und Währungsreserven in vH der Einfuhren
Großbritannien	3 242	12 765	25
Belgien	1 422	3 957	36
Frankreich	2 070	6 281	33
Bundesrepublik Deutschland	7 199	10 107	71
Italien	3 083[1]	4 722	65
Niederlande	1 753	4 531	39
EWG	15 527	29 598	52
Gesamte Welt[2]	59 615	117 200[3]	51

Anmerkung: Würden die Reserven Großbritanniens in vH der Einfuhren des Sterlinggebietes dargestellt, so würde die Zahl in der letzten Spalte etwa halbiert werden müssen. (Die Einfuhren des Sterlinggebiets betrugen im ersten Quartal 1960 28,5 Milliarden Dollar.) Würde der Handel innerhalb der EWG-Staaten einschließlich der währungsmäßig assoziierten Länder ausgeklammert, so würde die Zahl für die EWG in der letzten Spalte 87 vH betragen.

1) Am Ende des dritten Quartals.
2) Ausschließlich der internationalen Organisationen.
3) Errechnet auf Grund des Durchschnitts der ersten drei Quartale.

Quelle: IMF, *International Financial Statistics,* April 1961, Vol. XIV, No. 4, S. 21 und 37.

Politische Argumente

Ebenso wie viele Volkswirtschaftler einen relativen Rückgang Großbritanniens auf wirtschaftlichem Gebiet feststellen, der nach ihrer Meinung den Anschluß an den Kontinent fordere, wird auf politischem Gebiet geltend gemacht, daß das Gleichgewicht der Mächte in der Welt sich seit 1945 verschoben habe. Diese Verschiebung, die im großen und ganzen zuungunsten Großbritanniens erfolgte, verlange eine völlige Neuorientierung der Außenpolitik.

In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg konnte Ernest *Bevin* davon ausgehen, daß das erschöpfte und demoralisierte, von der Sowjetunion bedrohte Europa sich nur unter dem Schutz eines amerikanisch-britischen Bündnisses wieder erholen werde. Winston *Churchill* konnte weiterhin seine These von den „drei Kreisen" aufrechterhalten und das Commonwealth, die amerikanisch-britische Allianz und Europa als drei für Großbritannien gleich wichtige Aktionsbereiche betrachten, an deren Schnittpunkt die britische Politik ihre weltpolitische Funktion erfülle. Heute ist die Situation kaum wiederzuerkennen, in solchem Maße haben sich die kontinentaleuropäischen Staaten erholt und konsolidiert. Das Commonwealth hat seinen Charakter weitgehend geändert und ist vielleicht problematischer geworden als je zuvor. Auch das Ausscheiden Südafrikas gehört zu den Verände-

rungen, die erst verarbeitet werden müssen. Im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten haben sich mit dem Ende der Aera *Eisenhower* die letzten sentimentalen Spuren der Kriegsallianz verflüchtigt. Die neue Administration wird dynamische politische Kräfte anerkennen, wo sie im Kreise der Verbündeten zu finden sind. Es ist kaum anzunehmen, daß Douglas *Dillon* oder George W. *Ball*, der, ehe er in die Administration eintrat, der Hauptberater der EWG-Kommission in Washington war, ihren Standpunkt seit dem Regierungswechsel geändert haben. Schließlich hat sich, trotz der neuerlichen Verschärfung der Berlin-Krise, auch die Bedrohung Europas durch die Sowjetunion in ihrem Charakter geändert. Die weltpolitischen Zusammenhänge, in denen die Probleme der Stellung Großbritanniens zum Kontinent gesehen werden müssen, sind daher heute wesentlich andere als in den ersten Nachkriegsjahren.

In dieser neuen Konstellation liegt das wichtigste politische Argument für den Beitritt zur EWG darin, daß Großbritannien sonst an die Peripherie der Allianz gedrängt werden könne. Sowohl aus ideologischen Gründen wie aus solchen der Machtpolitik wird sich Washington versucht fühlen, mit Bonn, Paris und Brüssel mindestens so eng zusammenzuarbeiten wie mit London, wenn sich Londons Einsatz auf dem Kontinent auf ein paar Divisionen am Rhein beschränkt. Die neue amerikanische Administration hat deutlich zu erkennen gegeben, daß sie den politischen Vorteilen des Zusammenschlusses Westeuropas den Vorrang vor den kommerziellen Nachteilen einräumt, die den Vereinigten Staaten daraus erwachsen mögen, und daß sie den Anschluß Großbritanniens an die Sechs wünscht. Es ist bekannt, daß Premierminister *Macmillan* Präsident *Kennedy* in Washington fragte, ob der Anschluß Großbritanniens an die Sechs nicht die besonderen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten bedrohen würde, worauf der Präsident zu verstehen gab, daß er nicht sehe, welche besonderen Beziehungen *Macmillan* im Auge habe. Da die Vereinigten Staaten die weitere politische Konsolidierung Westeuropas für dringend notwendig erachten, ist es schwer zu sehen, was von dem britischen Einfluß in Washington übrigbleiben würde, falls Großbritannien in dieser Frage weiterhin Zurückhaltung übt. Dagegen ist ein Zuwachs dieses Einflusses denkbar, wenn Großbritannien in der Europäischen Gemeinschaft eine führende Rolle übernimmt.

Daß der Einfluß Großbritanniens auf dem westeuropäischen Kontinent abgenommen hat, weiterhin in der Abnahme begriffen ist und noch mehr abnehmen muß, wenn es sich abseits hält, wird heute in London als ein Axiom betrachtet. In bezug auf innereuropäische Angelegenheiten ist dies eine natürliche Entwicklung, die von vielen kaum bedauert wird. Andere freilich sagen, daß immer dann, wenn Großbritannien sich von Europa zurückgezogen habe, ein Krieg entstanden sei, zu dem es auf den Kontinent zurückkehren mußte. Vielfach wird auch die Meinung vertreten, daß Frankreich Großbritannien nötiger brauche, um ein Uebergewicht Deutschlands in der Gemeinschaft auszugleichen, als es in seiner gegenwärtigen Stimmung gehobenen Selbstvertrauens realisieren könne.

Der Rückgang des britischen Einflusses wird insbesondere wegen seiner Wirkungen auf die europäische Außenpolitik gefürchtet. Wie französische Staatsmänner seit Beginn der Integrationspolitik dafür eingetreten sind, Deutschland so fest mit Westeuropa zu verbinden, daß es selbst um den Preis der Gebiete östlich

der Elbe keine politischen Geschäfte mit dem Osten machen kann, wie umgekehrt *Adenauer* gelegentlich deshalb für ein vereinigtes Europa eingetreten ist, weil er ein französisch-russisches „rapprochement" auf Kosten Deutschlands fürchtete — so argumentieren jetzt manche in Großbritannien, *de Gaulle* und ein Nachfolger *Adenauers* (etwa Herr *Strauß)* könnten einmal Interesse an einem Arrangement mit der Sowjetunion haben, von dem Großbritannien ausgeschlossen wäre. Die umgekehrten Anschuldigungen wurden bei der Reise *Macmillans* nach Moskau auf dem Kontinent geäußert. Es ist daher nicht weiter überraschend, wenn heute einige Stimmen laut werden, Großbritannien müsse die Außenpolitik eines vereinigten Europas von innen her beeinflussen können, um seine Isolierung zu verhindern.

Ferner wird argumentiert, das Commonwealth könne einen neuen Auftrieb erfahren, wenn Großbritannien eine besondere Stellung sowohl in Europa als auch im Commonwealth einnehme, beide einander näher bringe, die wirtschaftlichen Interessen des Commonwealth in Europa sichere und das Scharnier zwischen den beiden wichtigen Machtgruppen bilde. Nach dieser Auffassung könnte die These von den „drei Kreisen", soweit sie heute überhaupt noch Gültigkeit hat, leichter verwirklicht werden, wenn Großbritannien der Europäischen Gemeinschaft beitritt, als wenn es außerhalb verbleibt. Und einen Mittelweg zwischen diesen beiden Alternativen gibt es nicht.

Psychologische und kulturelle Argumente

Diese wirtschaftlichen und politischen Argumente werden manchmal, namentlich von der gemäßigten Linken beider Parteien, unter einem mehr allgemeinen Nenner zusammengefaßt: Es sei Zeit für Großbritannien, die Pose müheloser Ueberlegenheit aufzugeben, die im siebenten Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts übel angebracht sei. Die EFTA wird in dieser Sicht als letzter Versuch denunziert, ein Sonnensystem — mit kleinen Satelliten um die britische Sonne — zu schaffen, nachdem nun größere Nationen für diese Rolle nicht mehr verfügbar sind. Der Eintritt in den Gemeinsamen Markt gilt als Anerkennung der veränderten Stellung Großbritanniens in der Welt, als Anpassung an die beschränkteren Verhältnisse, als Befreiung von grandiosen Selbsttäuschungen und als ein realistischer Versuch, mit Nationen gleicher Bedeutung zu einer Verständigung zu kommen.

Die politischen und wirtschaftlichen Argumente sind auch auf den sozialen, kulturellen und künstlerischen Ebenen anwendbar. Es gibt Radikale, die von engerem Kontakt und stärkerem Wettbewerb mit dem Kontinent einen Einbruch in die tief verwurzelte Selbstzufriedenheit und insulare Selbstgefälligkeit Großbritanniens erhoffen[4]. Auf den Gebieten sozialer Organisation und industrieller Gestaltung, in Literatur und Kunst breitet sich das Interesse an kontinentalen Leistungen aus. Der Beitritt zum Gemeinsamen Markt könnte den richtigen Anstoß zu weiteren aufregenden Entdeckungen und gegenseitiger geistiger Befruchtung geben. Je enger der Kanal wird, je mehr der Verkehr über ihn wächst, desto höher werden die Ansprüche steigen, und man wird sich das Beste wählen, was jede Nation zu bieten hat. Hat Europa erst einmal angefangen, in Großbritannien Eindruck zu

[4]) Siehe z. B. Michael *Young* „The Chipped White Cups of Dover". London 1960.

machen, so wird ein viel offenerer Geist auch gegenüber den außereuropäischen Ländern und ihren Leistungen um sich greifen und die Engländer zu neuen Leistungen anspornen.

ARGUMENTE GEGEN DEN BEITRITT

Wirtschaftliche Argumente

In bezug auf die handelspolitischen Fragen ist vielfach darauf hingewiesen worden, daß die etwa 15 vH der britischen Ausfuhr, die in die EWG-Länder gehen, nicht Maßnahmen bestimmen dürfen, unter denen die 45 vH des Exports nach den Ländern des Commonwealth gefährdet würden. Die besonderen Schwierigkeiten, die sich für den Commonwealth-Handel ergeben würden, sind allgemein bekannt. Da aber seit der Gründung des Gemeinsamen Marktes dessen Einfuhr auch aus Großbritannien weiterhin bedeutend zunimmt, hat das reine Zollargument für den Beitritt in den letzten Monaten kaum eine besondere Widerlegung herausgefordert.

Ein anderes kommerzielles Argument dagegen, das von einem führenden britischen Volkswirt vertreten wird, verdient Beachtung als Gegenstück zu den industriellen Argumenten, die zugunsten des Beitritts Großbritanniens gebraucht werden. Nach seiner Anschauung sind die im Vertrag von Rom vorgesehenen Bestimmungen in bezug auf Monopole, Kartelle und andere den Wettbewerb einschränkende Bestimmungen zu strikt. Industrielle auf dem Kontinent könnten gewillt und durch Erfahrung und juristische Findigkeit auch befähigt sein, diese Bestimmungen zu umgehen. Die britische Industrie dagegen, die an die strenge Auslegung der britischen Gesetzgebung auf diesem Gebiete gewöhnt ist, wäre merklich gehemmt, wenn sie nun auch noch den Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes unterworfen würde. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müsse daher die britische Industrie von den Vorschriften des Gemeinsamen Marktes frei sein.

Außerdem gibt es selbstverständlich die interessenbedingten Einwendungen gegen den Gemeinsamen Markt, so wie er im Vertrag von Rom geplant und tatsächlich auch verwirklicht wird: Labour-Kommentatoren, die zu viel Laissez faire, Konservative, die zu viel Dirigismus darin wittern; Labour-Leute, die die soziale Sicherheit nicht genügend gewährleistet finden, und Konservative, die übermäßig hohe Sozialbeiträge fürchten. Auf beiden Seiten haben aber nur wenige sich die Mühe gemacht, in Einzelheiten zu gehen, so daß bei näherer Betrachtung diese Argumente eher wie eine nachträgliche Erklärung als eine Begründung erscheinen.

Auffällig ist, daß sich die radikalen Gegner einer Hinwendung Großbritanniens zu Europa bei den Linksextremisten und bei den Rechtskonservativen befinden. Am gleichen Abend, am 12. Juni 1961, an dem das Unterhaus mit sorgenvollem Blick auf die EWG über Landwirtschaftsfragen debattierte, nahmen etwa 70 Labour-Abgeordnete an einer Besprechung teil, an der pro und contra eines eventuellen britischen Beitritts zum Gemeinsamen Markt erwogen wurden. Eine Mehrheit der Anwesenden schien ein handelspolitisches Näherrücken Großbritanniens an den Kontinent zu befürworten, doch unter bestimmten Bedingungen. Harold *Wilson* erklärte, eine föderative Bindung Großbritanniens müsse

vermieden werden. Er machte sich auch zum Anwalt der neutralen EFTA-Partner und verlangte, daß ihre Interessen durch eine multilaterale Abmachung gewahrt würden, falls Großbritannien, Dänemark und Norwegen der EWG beiträten. Wie Sir Anthony *Eden*, der Großbritannien ermahnte, das Terrain genau zu prüfen, bevor es einer europäischen „Föderation" beitrete, sprach Denis *Healy* eine Warnung dagegen aus, daß die britische Regierung eine grundsätzliche Beitrittserklärung abgebe, bevor sie genau über die endgültigen Kontraktbestimmungen Bescheid wisse.

Fünf ehemalige Labour-Minister, *Dugdale, Ungoed-Thomas, Shinwell, Creech Jones* und *Chuter Ede*, haben im Unterhaus eine Motion eingereicht, in der der Ruf des kanadischen Premierministers, *Diefenbaker*, nach einer Commonwealth-Konferenz unterstützt und „schwere Besorgnis" über den Druck ausgesprochen wird, der Großbritannien veranlassen wolle, eine politische Einigung mit dem Kontinent höher zu stellen als Unabhängigkeit und Mitgliedschaft im Commonwealth.

Prinzipielle Fragen wirtschaftlicher Art erheben sich, wenn wir uns den Wachstumsargumenten zuwenden. Selbstverständlich kann der wirtschaftliche Aufschwung auf dem Kontinent in den Jahren 1953 bis 1955 nicht einmal auf eine Erwartung des Gemeinsamen Marktes zurückgeführt werden. Erst nach 1956 konnten die Erwartungen und erst nach 1958 die ersten Schritte der Verwirklichung wirtschaftliche Ergebnisse zeitigen. Aber wenn man zugibt, daß der Wettbewerb das wirtschaftliche Wachstum fördert, so brauchte Großbritannien deshalb nicht dem Gemeinsamen Markt beizutreten: eine selektive Senkung britischer Zölle nach eigener Wahl könnte ebenso förderlich wirken — würde aber offensichtlich nicht notwendigerweise Konzessionen von seiten der übrigen Welt sichern.

Wer die britische Konkurrenzfähigkeit pessimistisch beurteilt, ist natürlich gegen jede automatische Senkung oder gar die völlige Niederlegung der Zollmauern. Die Verbindung mit starken Wirtschaftsgebieten kann Schwache noch mehr schwächen oder zumindest sie langsamer wachsen lassen, als wenn sie vor dem Wettbewerb der Starken geschützt sind. In den wirtschaftlich starken Gebieten konzentriert sich das Kapital, unternehmungslustige Menschen werden von dem Aufschwung angezogen, und die Handelsbedingungen wenden sich gegen die Schwachen. Für Süditalien wurde die Einigung Italiens zu einem schweren Handicap. Aehnlich müsse, so wird argumentiert, dieses „unterentwickelte Gebiet", das Vereinigte Königreich, mindestens auf dem heimischen Markt vor europäischer Konkurrenz geschützt werden. Dieses Argument der Resignation wendet sich, sobald man seine Prämisse akzeptiert, gleichzeitig gegen die Argumente wirtschaftlichen Wachstums, der Kapitalbewegungen und der Zahlungsbilanz, die zugunsten des Beitritts zum Gemeinsamen Markt vorgebracht werden. Wenn die Herausforderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt Großbritannien überfordert, dann ist es besser, sie nicht anzunehmen.

Politische Argumente

Eine ganz anders geartete Argumentation wird in der politischen und konstitutionellen Sphäre gebraucht. Der grundlegende Einwand — oft unausgesprochen oder ausdrücklich abgeleugnet, aber dann aus anderen Gedankengängen klar er-

sichtlich — ist, daß der Eintritt in den Gemeinsamen Markt für bestimmte wichtige Bereiche die Abtretung britischer Souveränität an übernationale Institutionen bedeutet. Dieser Einwand erscheint in verschiedenen Varianten. Er richtet sich bei der Hohen Behörde der EGKS — und in geringerem Grade bei den Kommissionen der zwei anderen Gemeinschaften — dagegen, daß Entscheidungen von Körperschaften getroffen werden, in denen die britische Regierung als solche nicht einmal eine Stimme hat. Nur von einem oder zwei Mitgliedern, die zwar ursprünglich von der britischen Regierung ernannt würden, aber zu übernationaler Loyalität gegenüber der Wirtschaftsgemeinschaft als Ganzem verpflichtet seien, könnte erwartet werden, daß sie für die speziellen britischen Interessen besonders aufgeschlossen sind. Im Ministerrat wäre die britische Regierung selbstverständlich vertreten. Sie könnte aber nur auf einen kleinen Teil der Stimmen fest rechnen und von einer Koalition der Kontinentalmächte überstimmt werden, außer in denjenigen Fällen, für die auch nach der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes Einstimmigkeit erforderlich bleibt. Die Einwendungen gegen die erstere Form von Supranationalität sind sowohl aus theoretischen wie aus psychologischen Gründen stärker. So lange kein direkt gewähltes europäisches Parlament besteht und stärkere Kontrollbefugnisse gegenüber den Kommissionen ausübt, hat die Polemik gegen eine Exekutive ohne parlamentarische Kontrolle ihre Berechtigung. In den internationalen Organisationen hat sich die britische Regierung einigermaßen mit der Möglichkeit vertraut gemacht, in Gremien überstimmt zu werden, denen sie selbst angehört und vor denen sie ihren eigenen Standpunkt vertreten kann. Aber Entscheidungen einer übernationalen Körperschaft, wie der Hohen Behörde, in der die britische Regierung weder zu Wort kommt noch abstimmen lassen kann, sind schwerer zu schlucken. Die unmittelbaren Auswirkungen der supranationalen Entscheidungen auf interne britische Angelegenheiten machen es auch schwer, einen Ministerrat zu akzeptieren, in dem es für die meisten wichtigen Fragen kein Vetorecht mehr geben wird. Jedenfalls unterscheiden sich die Verträge von Rom in diesen Punkten von allen Vereinbarungen, denen Großbritannien bisher beigetreten ist. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Supranationalität auch in ihrer gemilderten Form mit Mißtrauen betrachtet wird. „Lieber Herr im eigenen Hause bleiben, selbst wenn dann das Haus nicht so prächtig wird" — so etwa ließe sich dieser Standpunkt umschreiben. Dazu wird auch auf die Möglichkeit verwiesen, daß Großbritannien vielleicht die Entscheidungen der Sechs besser von außen als von innen beeinflussen könnte. Ein Beweis hierfür scheint allerdings schwer zu finden zu sein.

Spezialisten auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung erheben einen weiteren Einwand: Wenn Großbritannien „nach Europa geht", muß es Ideen, Energie und erstklassiges Personal mitbringen. Im Augenblick nehmen Probleme, die weit über Europa hinausreichen, die Gedanken und die Zeit des Kabinetts und so viel Arbeitskraft der Verwaltung in Anspruch, daß für die Europäische Gemeinschaft nicht genug übrig bleibt. Unvorbereitet der Europäischen Gemeinschaft beizutreten und einen beträchtlichen Teil der britischen politischen und administrativen Kräfte dieser neuen Aufgabe zuzuteilen, wäre moralisch und politisch falsch.

Gewichtiger erscheinen die Argumente jener, die den Fortbestand des Commonwealth als einer Vereinigung unabhängiger Staaten grundsätzlich für unvereinbar

halten mit der Unterordnung zumindest bestimmter Teilbereiche der britischen Politik unter die Institutionen der Gemeinschaft. Wenn über Handelsbeziehungen zwischen Großbritannien und Neuseeland in Brüssel verhandelt werden muß — so lautet die extreme Version dieser These —, was bleibt dann noch vom Commonwealth? Wenn dieses Argument ein wenig weit hergeholt erscheint, wie steht es dann aber mit der prinzipiellen Frage: Kann Großbritannien seine traditionelle Rolle oder überhaupt irgendeine seiner Vergangenheit würdige Rolle im Commonwealth spielen, wenn die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft in einem Ministerrat oder einem Rat der Staatsoberhäupter festgelegt wird, in dem Großbritannien nur ein Bruchteil der Stimmen zusteht? Der gleiche Einwand wird von all jenen erhoben, die die Rolle Großbritanniens beinahe als die eines einundfünfzigsten Staates der Vereinigten Staaten betrachten. Sowohl aus der Sicht des Commonwealth wie aus anglo-amerikanischer Perspektive stellt sich mit der europäischen Integration die Frage: Ist dann noch eine politische Wirksamkeit in verschiedenen, sich überschneidenden Kreisen möglich?

Zu dieser konstitutionellen Frage gesellt sich eine politische: Der Europäischen Gemeinschaft gehören Frankreich und Belgien an — beide waren bis vor kurzem prominente Kolonialmächte, gegen die in Afrika noch eine starke Stimmung herrscht —, sowie Deutschland, das seinen neuen Reichtum nicht unter dem Scheffel verborgen hat. Ist nicht diese Gemeinschaft ein Klub der Reichen und sollte nicht Großbritanniens weltpolitische Rolle darin bestehen, vor allem die Kluft zwischen den reichen und den armen Nationen zu überbrücken? Vielleicht überschätzt dieser Einwand die Unterschiede zwischen britischer, französischer und belgischer Politik, die heute noch für die Afrikaner bestehen, oder er unterschätzt die Möglichkeiten politischer Einflußnahme, die sich aus dieser Unterscheidung nach dem Beitritt Großbritanniens in die Gemeinschaft ergeben würden. Vielleicht unterschätzt er auch die Entschlossenheit, mit der die Gemeinschaft ihre Hilfe zur Entwicklung ihrer überseeischen Assoziierten plant. Aber der Glaube, daß die wichtigste Funktion des Commonwealth heute die Schaffung einer vielrassischen, über die ganze Erde reichende Völkergemeinschaft ist — in einer Zeit, da die afrikanisch-asiatische Welt einen wichtigen, wenn nicht den größten Faktor im Ost-West-Konflikt darstellt —, und daß der Eintritt Großbritanniens in den Gemeinsamen Markt die Wirkungskraft des Commonwealth schwächen würde, ist wohl der überzeugendste Grund, der im Interesse des Weltfriedens gegen *continental entanglements* vorgebracht werden kann.

Es ist aber nicht allein die frühere Kolonialpolitik der Kontinentalmächte, die gegen eine politische Verbindung mit ihnen ins Feld geführt wird. Sie werden auch in ihrer Innenpolitik als unzuverlässig betrachtet. Man sieht sie „in ständiger Gefahr, wieder in Tyrannei zurückzufallen[5]“, wie Deutschland und Italien erst vor wenigen Jahrzehnten gezeigt haben, oder Revolutionen ausgesetzt, wie Frankreich dreimal in den letzten drei Jahren. Ihre politische Unfähigkeit könnte Großbritannien in schwierige Situationen bringen. „Der Leopard ändert seine Flecken nicht“ — in Europa lag der Ursprung der beiden Weltkriege, und je breiter der Aermelkanal, desto besser.

[5]) H. C. *Allen* „The Anglo-American Predicament“. London 1960. Dieses und die folgenden Zitate sind den Seiten 68, 75, 79 und 82 entnommen.

Psychologische und kulturelle Argumente

Diese negativen politischen Urteile verfärben sich leicht in mehr allgemein historische, biologische und sogar fremdenfeindliche Anschauungen. Seit dem Verlust von Calais lagen die wichtigsten britischen Interessen in Uebersee. Es war die Wendung zur See, die das Land vor der Rolle einer zweitklassigen, weil peripheren europäischen Macht bewahrte und ihm die führende Stellung in der Welt einbrachte. Großbritanniens natürliche Bindungen — so heißt es oft — weisen auf „her kith and kin throughout the world" hin, die „british in language and stock" sind. Einer europäischen Vereinigung beitreten? „We know it in our bones that that we cannot do", sagte Anthony *Eden*. In gröbster Form drückt sich dieser Gedankengang in Schlagworten wie „Niggers begin at Calais" und „Foreigners don't like cricket" aus, am taktvollsten in den Hinweisen auf die Unterschiede zwischen angelsächsischem und Römischem Recht und auf den Mangel gemeinsamer spiritueller und emotionaler Erfahrungen, wie sie durch die gemeinsame Sprache, Literatur und Geschichte geformt werden.

Solche kulturelle Unterschiede werden, ganz abgesehen von der politischen Seite der Frage, auch auf das wirtschaftliche Gebiet bezogen. Auf gewerkschaftlicher Seite nimmt die Ablehnung des Gemeinsamen Marktes manchmal die Form des Widerstands gegen die Freizügigkeit der Arbeiterschaft an, die beispielsweise mehr Italiener in das Land bringen würde: das Experiment italienischer Arbeiter in britischen Bergwerken scheiterte in der frühen Nachkriegszeit nicht zum kleinsten Teil an den Klagen der Bergleute, die Italiener übten eine zu große Anziehungskraft auf die britischen Frauen aus. Auf seiten der Wirtschaftsführer mag die Feindschaft gegen direkten ausländischen Wettbewerb eine ganz andere Form annehmen: die britische Geschäftswelt bewahrt noch immer einen gewissen Stolz auf ihren Amateurstatus, hält gern an einer Gentleman-Lebensweise aristokratischer Herkunft fest und kann nicht einsehen, daß ein unbedingtes Streben nach Gewinn und Ausdehnung, das — wenigstens für deutsche Manager — so oft mit einem frühzeitigen Herzinfarkt endet, Opfer wert sei. In anderen Worten: Für manche nimmt die Gegnerschaft zum Eintritt in den Gemeinsamen Markt beinahe die Bedeutung einer Verteidigung der britischen Lebensweise an. Und gerade deshalb darf man diesen Widerstand nicht zu leicht nehmen.

DIE UNGELÖSTEN PROBLEME

Auch wenn die Widerstände gegen Großbritanniens Beitritt zum Gemeinsamen Markt als solchen überwunden sind, werden zwei bedeutende substantielle Schwierigkeiten bestehen bleiben. Der politische Wille, sie zu überwinden, ist Voraussetzung dafür, daß sie gelöst werden, aber er genügt nicht: es müssen auch technisch durchführbare Lösungen gefunden werden. Das erste dieser Probleme sind die Commonwealth-Präferenzen, das zweite ergibt sich aus der Situation der britischen Landwirtschaft. Beide bedürfen eingehender Untersuchung und sollen in weiteren Beiträgen behandelt werden.

Praktische Möglichkeiten der Entwicklungshilfe in Afrika

Von Helmut Allardt

DAS ENDE DER KOLONIALEN EPOCHE

Anläßlich der Konferenz der unabhängigen asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung im April 1955[1] organisierte sich zum erstenmal die afro-asiatische Interessengemeinschaft, die seither als afro-asiatische Gruppe in den Vereinten Nationen eine zunehmende Aktivität entfaltet[2]. In Bandung nahmen nur einige wenige arabische Regierungen Nordafrikas teil, während die schwarzen Staaten Afrikas noch abhängig waren und nur durch ganz wenige Beobachter vertreten sein durften[3]. Der Gründung der Konferenz afrikanischer Völker im April 1958 in Accra sind zahlreiche Konferenzen der inzwischen unabhängig gewordenen Staaten gefolgt[4]. 25 afrikanische Staaten sind heute vollberechtigte Mitglieder der Vereinten Nationen und einflußreiche, sehr umworbene Mitglieder der „non-committed world". Sie werden sich selber und die Welt wahrscheinlich noch vor manches schwere Problem stellen, sobald es, wie Michael *Freund* es einmal formulierte, nicht mehr darum geht, glorreichen Einzug in die Weltgeschichte zu halten, sondern nur noch darum, nicht zu verhungern, nicht vor den fressenden Schwärmen von Insekten weichen zu müssen und nicht durch Seuchen dezimiert zu werden, mit einem Wort: zu überleben.

Es darf auch nicht vergessen werden, daß es sich bei den meisten dieser Staatsgebilde nicht um Nationen im europäischen Sinne handelt, sondern um Stämme, die manchmal seit Generationen untereinander verfeindet sind und bisher nur dank einer starken Verwaltung miteinander Frieden halten mußten. Sie leben häufig in Grenzen, die nicht mit Rücksicht auf ethnologische und natürliche Gegebenheiten, sondern durch rivalisierende europäische Kolonialinteressen gezogen worden sind. Ihnen steht es also auch noch bevor, sich in der Region, in die sie gestellt sind, zu behaupten, zu legimitieren und ihre Existenzberechtigung zu erweisen.

Die Erfahrungen, die bisher bei den Versuchen, afrikanische Großraumpolitik zu machen, gesammelt wurden, sind nicht unbedingt ermutigend. Es sei hier nur erinnert an Anfang und Ende der Mali-Föderation, an die Feindseligkeit, mit der Marokko der Unabhängigkeit Mauretaniens gegenübersteht, an das Mißtrauen, mit dem Aethiopien den Zusammenschluß von Italienisch- und Britisch-Somaliland zu einem Groß-Somali beobachtet, an die Gegensätze, die die Zukunft der Zentralafrikanischen Föderation — das große britische Experiment schwarz-

---

Dr. Helmut *Allardt,* 1954—1958 Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Indonesien; 1958—1960 Generaldirektor für die überseeischen Gebiete bei der EWG in Brüssel; seit November 1960 Botschafter im Auswärtigen Amt in Bonn;

Der vorliegende Beitrag beruht im wesentlichen auf einem Vortrag, den der Verfasser vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, e. V., in Bonn gehalten hat.

weißer Koexistenz — bedrohen, und an die Rivalität zwischen den sogenannten Casablanca-Staaten und der sogenannten Brazzaville-Gruppe. Alle diese Beobachtungen — vom Kongo und den unheilträchtigen Beziehungen zwischen Schwarzafrika und der Südafrikanischen Union[5] einmal ganz zu schweigen — zeigen, daß Afrika und damit auch der übrigen Welt noch recht schwere Zeiten bevorstehen und mit der Umwandlung abhängiger Verwaltungseinheiten in souveräne Staaten einige Probleme zwar gelöst, dafür aber eine Fülle neuer, nicht weniger schwieriger Fragen aufgeworfen sind. Dies aber ist nur ein Bereich, in dem der Westen kaum helfen kann und in dem sich eine Intervention von selbst verbietet. Diesen Realitäten muß sich die Politik des Westens anpassen.

Europa hat Afrika kolonialisiert und hat den von ihm abhängigen Völkern das geistige Rüstzeug vermittelt, mit dem sie heute in der Lage sind, ihre Freiheit wieder zurückzufordern. Es ist nicht ohne Reiz, vor allem angesichts der moralischen Entrüstung des Kremls über den westlichen Kolonialismus, sich einmal zu vergegenwärtigen, daß im gleichen Zeitraum, in dem der Kommunismus rund 687 Millionen Menschen auf rund dreizehn Millionen Quadratkilometern ihrer Freiheit beraubt und für sie die Zwangsjacke des modernen Kolonialismus erfunden hat, westliche Länder etwa der gleichen Anzahl Menschen, nämlich 674 Millionen, verteilt auf rund neunzehn Millionen Quadratkilometern, die volle Freiheit zurückgegeben haben. Die Welt liegt offen vor diesen jungen Nationen und ihren Vertretern; sie können reisen, wohin sie wollen, und sie können Unterstützung nehmen, woher sie wollen. Es ist die Aufgabe des Westens, sie durch die ihnen angebotene Form der Zusammenarbeit zu überzeugen, daß es nützlicher und vor allem bei weitem risikofreier ist, mit dem Westen zusammenzuarbeiten. Je präziser und je klarer der Westen seine Vorstellungen von dieser Zusammenarbeit und seine Hilfeverpflichtungen formuliert, um so weniger Mißverständnisse und um so weniger Mißtrauen wird es bei der Verteilung und bei dem Einsatz der Mittel geben.

Es ist nicht richtig, von moralischen Verpflichtungen der Kolonialepoche zu reden und damit ein System zu entwickeln, das sozusagen die Epoche des Kolonialismus gegen Entwicklungshilfe aufrechnet. Zunächst einmal hat die Kolonialepoche bei den passiv von ihr Betroffenen — also vor allem bei den nach dem Kriege in die Unabhängigkeit entlassenen Nationen Asiens und Afrikas — keineswegs nur Ressentiments und negative Ergebnisse hinterlassen, sonst könnten die Beziehungen zwischen vielen dieser Staaten und ihren ehemaligen europäischen Mutterländern nicht so eng sein, wie sie es nach der Unabhängigkeit de facto geworden sind. „Die Unabhängigkeit meines Landes“, sagte kürzlich der Ministerpräsident von Madagaskar, *Tsiranana*, zu Staatspräsident *de Gaulle*, „wird unsere Länder nicht trennen, im Gegenteil, sie wird uns enger zusammenführen.“

Man kann in Asien und Afrika in der Tat feststellen, daß es vielfach wirklich nur die Abhängigkeit war, die echten freundschaftlichen Beziehungen im Wege gestanden hat. Das Verhältnis zwischen Indern und Briten, zwischen Malaien und Briten, zwischen vielen der jungen afrikanischen Nationen und den Franzosen war noch nie so eng und herzlich, wie es heute ist. Und wenn die Togolesen, die Kameruner, die Bewohner von Ruanda-Urundi über alle Ereignisse

und selbst über eine ganze Generation hinweg ihre Anhänglichkeit an Deutschland bewahrt haben — der Vortrag des Präsidenten der Abgeordnetenkammer der Republik Togo, *Savi de Tové,* auf einer Veranstaltung am 25. Mai 1961 in Bad Dürkheim (vgl. S. 401 ff.) war ein beredtes Beispiel dafür —, dann läßt sich daraus erkennen, daß durch dieses Zusammenleben von Schwarz und Weiß doch Bindungen entstanden sind, die sich mit rationalen Ueberlegungen allein gar nicht erfassen und die sich auch nicht einfach leugnen lassen.

Es besteht also kein Anlaß, sich an diese Epoche nur mit schlechtem Gewissen zu erinnern. Nichts wäre falscher und törichter, als den Eindruck zu erwecken, daß hier Wiedergutmachungsverpflichtungen ähnlicher Art entstanden sind, wie sie Deutschland gegenüber dem Judentum und gegenüber den im Kriege besetzten Ländern auf sich geladen hat. Die Bundesrepublik würde sich damit nur der Gefahr aussetzen, das Problem ganz im Sinne östlicher Propaganda auf ein falsches Gleis zu schieben. Die Kolonialepoche hatte ihren Sinn, aber sie ist vorbei, und es liegt an der freien Welt, dafür zu sorgen, daß sie niemals wiederkehrt, weder für den Westen noch für diejenigen Nationen, die erst heute darangehen, ihren Staat und ihr Leben zu gestalten. Deutschland hat daher auch politisch gesehen ein legitimes Interesse an der Unabhängigkeit dieser Völker, nicht nur, weil dem deutschen Volk das Selbstbestimmungsrecht noch immer vorenthalten ist, sondern weil jedes dieser Länder, dem es nicht gelingt, der frisch gewonnenen formalen Souveränität ein solides wirtschaftliches Fundament zu geben, zwangsläufig eines Tages wieder in irgendeine Abhängigkeit zurückfallen muß.

ZWECKMÄSSIGE FORMEN DER ENTWICKLUNGSHILFE

Entwicklungshilfe ist nicht nur der Kampf gegen die Armut und das Unvermögen von Milliarden von Menschen, sich selbst aus dem Elend zu befreien, es ist auch ein verzweifelter Kampf mit der Zeit. Denn alle Bemühungen, den Lebensstandard der „have-nots" anzuheben, werden durch den raschen Bevölkerungszuwachs in diesen Ländern wieder paralysiert. Und wenn festgestellt wird, daß die in Aegypten durch den Assuan-Damm zu gewinnende landwirtschaftliche Nutzfläche gerade ausreichen würde, um die inzwischen neu hinzugekommenen sechs bis acht Millionen Aegypter ebenso unzureichend zu ernähren, wie sie heute ohne Assuan-Damm ernährt werden[6], dann steht dieses Beispiel stellvertretend für tausend andere in anderen Entwicklungsländern. Die Notwendigkeit der Entwicklungshilfe in einer angemessenen Größenordnung ist unbestritten. Es scheint auch gelungen zu sein, Mittel in einem relativ gesehen recht respektablen Ausmaß flüssig zu machen; aber es ist bekannt, wie rasch und wie nutzlos all dieses Geld verausgabt werden kann, wenn der Verwendung nicht eine sorgfältig durchdachte, individuell alle psychologischen wie wirtschaftlichen und politischen Elemente berücksichtigende Planung zugrunde liegt. Unnötig zu sagen, daß es keine Generalplanung für Entwicklungsländer gibt. Entwicklungshilfe in Mali ist etwas völlig anderes als Entwicklungshilfe in Indonesien, eine Zusammenarbeit mit Indien oder der Vereinigten Arabischen Republik basiert auf ganz anderen Voraussetzungen als beispielsweise mit Madagaskar. Trotzdem lassen sich aber vielleicht doch ein paar Grundsätze aufstellen, die eine gewisse Allgemeingültigkeit beanspruchen dürfen.

Vor allen Dingen muß vermieden werden, wirtschaftliche Hilfe in eine Form zu kleiden, die dem Nehmenden eine auch nur begrenzte Aufgabe seiner Souveränität zumutet; denn hier ist er aus seiner Vergangenheit heraus besonders empfindlich. Andererseits muß in Rechnung gestellt werden, daß manche der Entwicklungsländer mangels geeigneter Fachleute mit der Entwicklung wirtschaftlicher Konzeptionen und dem selbständigen Einsatz von Mitteln einstweilen noch nicht hinreichend vertraut sein können.

Ferner ergibt sich die Frage: karitative oder kommerzielle Hilfe, Geschenke oder Kredite, zinslose oder verzinste oder technische Hilfe? Sie sind alle notwendig, und sie sind alle gut, wenn sie sorgfältig aufeinander abgestimmt und dosiert sind. Es besteht kein Zweifel darüber, daß karitative Hilfe anläßlich des Hungers und der Verbreitung vieler Tropenkrankheiten unerläßlich ist, um so mehr, als zu befürchten steht, daß die neuen nationalen Grenzen der bisher von den Mutterländern durchgeführten Bekämpfung von Tropenkrankheiten eher hinderlich sein werden. Karitas ist ein selbstverständliches Gebot christlicher Nächstenliebe, aber keine Entwicklungshilfe. Beides wird nebeneinander hergehen müssen, aber es spricht vieles dafür, die Begriffe doch sorgfältig auseinanderzuhalten.

Wie verhält es sich mit Geschenken? Geschenke an jemanden, der sie nicht nötig hat, sind eine ausgezeichnete Sache; aber jemandem etwas zu schenken, weil er es nötig hat, unterstreicht — zumal im Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen — seine Abhängigkeit, und wer läßt sich schon gern daran erinnern! Die Vereinigten Staaten haben mit diesem System in Asien nach dem Kriege so manche bittere Erfahrung einhandeln müssen. Außerdem wird mit Geschenken ja gerade das gefördert, was überwunden werden muß, nämlich der Mangel an Eigeninitiative der jungen Nationen und die Indifferenz. Trotzdem läßt sich unter Umständen bei einem Staatswesen, das ganz von unten anfängt und bei dem die Größenordnung seiner sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben in keinem Verhältnis zu der Geringfügigkeit der effektiven Staatseinnahmen steht, nicht ganz auf verlorene Zuschüsse etwa der Art verzichten, wie sie der Investitionsfonds der EWG zur Verfügung stellt. Erst einmal müssen die nichtkommerziellen, die unrentablen Projekte, wie der Ausbau der Verkehrsanlagen, die Energieversorgung, die Wasserwirtschaft — also das sogenannte Infrastrukturprogramm —, durchgeführt, die attraktiven kommerziellen, rentablen Projekte im eigentlichen Sinne des Wortes aus dem Dschungel herausgeschält sein, bevor der Fiskus es sich überhaupt leisten kann, nach verzinslichen Krediten Umschau zu halten. So kann es sein, daß bei der ersten Starthilfe verlorene Zuschüsse der oben erwähnten Art willkommen und wirtschaftlich auch vertretbar sind. In der Regel aber muß davon ausgegangen werden, daß derjenige, der ausländische Hilfe benötigt, sie nur in Form mittel- und langfristiger Kredite zu tragbaren Zinssätzen erhält[7].

Aber schon taucht eine weitere Schwierigkeit hierbei auf. Die letzten Untersuchungen der Weltbank zeigen, daß das Volumen der von ihr bewilligten Kredite in den beiden vergangenen Jahren langsam zurückgegangen ist, und zwar weil manche der großen, zukunftsträchtigen Entwicklungsländer, wie beispielsweise Indien, schon jetzt mehr Kredite aufgenommen haben, als sie im

Zinsendienst verkraften können; andererseits erfordert der planmäßige Ausbau ihrer Wirtschaft weitere Milliarden. Der dritte Fünfjahresplan Indiens, der 1961 anläuft, sieht ausländische Hilfe in Höhe von rund 23 Milliarden Mark vor. Diese Summe ist erforderlich, wenn nicht das in Frage gestellt werden soll, was bisher geschaffen worden ist. Es liegt also auf der Hand, daß die mit solchen Beträgen verbundene Zinsenlast weit über das hinausgeht, was einem im Aufbau befindlichen Land zugemutet werden kann. Mit anderen Worten: auch der Mitwirkung so vorzüglicher Instrumente wie der Weltbank sind, soweit sie nach streng bankmäßigen Grundsätzen arbeiten, bei der Lösung des Kreditproblems gewisse Grenzen gezogen. Ob die 1960 geschaffene International Development Association (IDA) sich bewähren wird und ob ihre Mittel ausreichen werden, mit Weichwährungskrediten da einzugreifen, wo die Hartwährungskredite der Weltbank nicht in Anspruch genommen werden können, bleibt abzuwarten.

Neben der Finanzhilfe muß die technische Hilfe ausgebaut werden. Gerade bei der Durchführung des Abkommens über die Assoziierung der überseeischen Länder[8] im EWG-Vertrag hat sich gezeigt, wie sehr den assoziierten Ländern das „know how“ fehlt. Das Abkommen schreibt vor, daß die EWG nur solche Projekte zu prüfen und zu finanzieren habe, die von den Partnern selbst ausgearbeitet sind. Dafür aber werden Techniker, Ingenieure, Volkswirte, Landwirte, Experten also, benötigt, und ihre Arbeitsresultate müssen dann wieder von geschulten Verwaltungsbeamten in eine Form gegossen werden, die eine Gesamtdiagnose, eine Vorplanung und schließlich die Aufstellung eines langfristigen mehrjährigen Investitions- und Entwicklungsprogrammes erlauben. Alle diese Menschen fehlen gewöhnlich in den Entwicklungsstaaten. Sie müssen ihnen also, soweit gewünscht, zur Verfügung gestellt werden, wobei gleichzeitig dem begreiflichen Wunsch dieser Länder nach Autonomie auch auf diesem Gebiet durch ein entsprechendes Ausbildungsprogramm Rechnung getragen werden muß.

Auch hier stellt sich sofort wieder ein neues Aber entgegen. Woher sollen die erforderlichen Kräfte kommen? Natürlich ist es schwierig, Menschen zu finden, die nicht nur Spezialisten, sondern auch begeisterungsfähig genug sind, sich der auf sie draußen in den Tropen wartenden Aufgabe unter nicht leichten Bedingungen zu unterziehen. Frankreich verfügt offensichtlich über ein solches Reservoir von Jugend. Bei einem Besuch der Sahara oder West- und Ostafrikas wird man eine Fülle von jungen Leuten finden, die an Oeltürmen, Plantagen, Versuchsstationen, Schulen, Hospitälern, Fabriken ihrer Arbeit nachgehen, und das häufig unter Bedingungen, die eine nicht geringe Passion für diese Arbeit voraussetzen. In der Bundesrepublik scheint die Jugend den Komfort und alle Erleichterungen, die das Deutschland von heute ihr bietet, einer Tätigkeit im Ausland vorzuziehen, Wenn aber nicht einmal die Menschen zur Verfügung gestellt werden können, die draußen helfen, wie soll dann erst ein Weg für den vernünftigen Einsatz der Geldmittel gefunden werden?

Entwicklungshilfe ist kein Spiel mit Zahlen und Projekten, sondern in erster Linie ein menschliches Problem, das heißt sie muß auf der Basis vollen gegenseitigen Vertrauens in den guten Willen und die Aufrichtigkeit der Regierungen und der individuellen Partner erarbeitet und durchgeführt werden[9]. Die Hypothek des gegenseitigen Mißtrauens, des Mißtrauens der Entwicklungsländer gegen die

ehemaligen Kolonialstaaten und deren politische Hintergedanken und des Mißtrauens gegen die Aufrichtigkeit und das Vermögen des Ueberseepartners, getroffene Vereinbarungen auch wirklich durchzuführen, kann leider gar nicht überschätzt werden. Es steht der Aushandlung brauchbarer Vertragsgrundlagen hinderlich im Wege und belastet in unausgesprochener Weise die Beziehungen.

DIE ERFAHRUNGEN DER EWG

In diesem Zusammenhang erscheint ein Hinweis auf die Erfahrungen angebracht, die die EWG bei der Durchführung ihrer Entwicklungshilfe bisher gesammelt hat, die — so klein und eng begrenzt sie auch sein mag — doch in ihrer Anlage neben dem Colombo-Plan[10] zu den wenigen Fällen erfolgreicher kollektiver Entwicklungshilfe zu gehören scheint. Ein Fonds von 581 Millionen Dollar — von rund drei Milliarden Mark also — auf fünf Jahre und 27 Staaten verteilt, kann kaum einen sehr nachhaltigen Einfluß auf den Lebensstandard dieser Staaten ausüben. Aber die Leistung der EWG auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe scheint auch mehr auf dem psychologischen als auf dem statistischen Gebiet zu liegen. Es ist bekannt, daß die im Vertrag über die EWG verankerte Assoziierung derjenigen Gebiete, die zu diesem Zeitpunkt — wie es im Vertrag heißt — „besondere Beziehungen" zu den Mitgliedstaaten, also zu Frankreich, Belgien, Holland, Italien, unterhielten, großem Mißtrauen begegnet ist. Es ist auch bekannt, daß dieses Mißtrauen besonders auch in Deutschland sehr stark war und fast quer durch die Parteien ging. Aber wie stark es bei den Bénéficiaires war, denjenigen, denen diese Vorteile zugedacht waren, ist in Europa viel weniger bekannt. Dabei war diese Reserve nicht so ganz unberechtigt; denn die eigentlichen Partner des Vertrages, nämlich die Ueberseegebiete, waren seinerzeit nicht um ihre Meinung gefragt worden. Der Vertragstext war in Europa von Europa beschlossen, so daß sich damals in Afrika das Mißtrauen sehr rasch zu der Vermutung verdichtete, die Kolonialstaaten — überzeugt davon, das bisherige Regime nicht mehr aufrechterhalten zu können — versuchten, auf der Basis einer verbreiterten europäischen Teilhaberschaft und unter Mitwirkung eines kolonialistischer Neigungen bisher unverdächtigen Landes wie Deutschland die bisherige Form der Abhängigkeit nunmehr unter dem Etikett der EWG fortzusetzen. Inzwischen sind fast alle diese Staaten, soweit sie in Afrika liegen, souverän geworden. Und mit der völligen Unabhängigkeit haben sie auch das Recht erworben, die von der bisherigen Treuhandverwaltung für sie und für ihr Staatsgebiet abgeschlossenen Verträge anzuerkennen oder abzulehnen. Sie hätten also durchaus die Möglichkeit gehabt, am Tage ihrer Unabhängigkeit auch die Assoziierungsverträge für null und nichtig zu erklären. Aber abgesehen von Guinea, dessen Staatspräsident erklärt hat, er müsse sich die Sache noch überlegen, haben alle anderen spontan und freiwillig den Wunsch geäußert, die Assoziierung fortzusetzen[11].

Mit anderen Worten, es muß offensichtlich in den vergangenen Jahren gelungen sein, die gewaltige Hypothek an Mißtrauen so weit abzubauen, daß diese Staaten das Gefühl bekommen haben, es bei der EWG mit einer Organisation zu tun zu haben, die ihnen diejenige wirtschaftliche Anlehnung bietet, die sie brauchen, ohne daß sie dafür mit einer neuen Form der Abhängig-

keit zu zahlen hätten. Ende 1961 läuft mit dem Investitionsfonds auch das Durchführungsabkommen ab. Es wird also höchste Zeit, daß die europäischen Mitgliedstaaten darüber, was nachher werden soll, beraten und am Runden Tisch mit ihren afrikanischen Partnern Beschlüsse fassen. Mit der Zusammenkunft von Delegierten der der EWG assoziierten sechzehn Ueberseestaaten (Dahome, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo [Brazzaville], Kongo [Léopoldville], Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta, Senegal, Somalia, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik) mit dem Ausschuß der Ständigen Vertreter der sechs Regierungen bei der EWG in Brüssel vom 1. bis zum 3. Juni 1961 und mit der „Konferenz des Europäischen Parlaments mit Parlamenten afrikanischer Staaten und Madagaskars" in Straßburg vom 19. bis zum 24. Juni 1961 sind die ersten Anfänge gemacht worden. Die Ueberseestaaten haben erkennen lassen, daß sie die Fortsetzung der Assoziierung im Geiste einer echten Partnerschaft fordern. Den Empfehlungen der Straßburger Konferenz zufolge soll sich die künftige Assoziierung nicht nur auf die EWG, sondern auch auf die EAG und die EGKS erstrecken. Ferner soll allen afrikanischen Staaten das Recht auf Assoziierung zugestanden werden. Der Entwicklungsfonds soll nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung neu gestaltet und für einen unbegrenzten Zeitraum eingerichtet werden. Die entsprechende Empfehlung hielt außerdem den Gedanken einer Gesamtplanung der Entwicklungspolitik in den einzelnen Ländern und der Koordinierung im gesamten Assoziationsraum fest. Es ist jetzt Sache der Regierungen, über ein neues Assoziierungsabkommen und einen neuen Investitionsfonds zu verhandeln.

Bisher hat die Hilfe für assoziierte Länder die Beziehungen des Westens zu denjenigen Staaten Afrikas, die von dem Vorteil der Assoziierung ausgeschlossen sind, belastet. Aber gerade die Nichtassoziierten sind handelspolitisch für die Bundesrepublik wie auch für die Niederlande weit interessanter als die bisher in der französischen Communauté zusammengefaßten Staaten. Die Bundesrepublik bezieht nur ein Sechstel ihrer aus Afrika kommenden Importe aus den assoziierten Gebieten, und auf der Exportseite nehmen die nichtassoziierten afrikanischen Länder des Sterlingblocks zehnmal soviel deutsche Waren ab wie alle assoziierten Länder der Communauté française zusammengenommen. Es ist also verständlich, daß gerade die traditionellen Handelspartner der Bundesrepublik in Asien, Afrika und Südamerika über die Bevorzugung einzelner ihrer Nachbarn oder Konkurrenten mit Zollpräferenzen und über deren Auswirkung auf ihre eigenen Handelsbeziehungen zum Europa der Sechs nicht sonderlich erbaut sind. Auf der anderen Seite zeigen sich aber gerade die mit der EWG assoziierten Länder als überaus verständnisvolle, der Zusammenarbeit mit Europa aufgeschlossene Partner, und es hieße, sie für ihre Unabhängigkeit bestrafen, wollte man ihnen diejenigen Vorteile heute entziehen, die sie während ihrer Abhängigkeit genossen haben. Man sollte also auch die psychologische Bedeutung dieses zwar kleinen, aber doch wichtigen Modellfalles europäischer Entwicklungshilfe ebensowenig unterschätzen wie die Tatsache, daß die Bundesrepublik bei der relativen Bescheidenheit ihrer Mittel immer unter dem Zwang stehen wird, Schwerpunkte zu bilden, wenn sie wirksame Hilfe leisten will. Es wird also fast unvermeidlich sein, mit der von der Bundesrepublik einem Staat gegenüber geleisteten Unterstützung auch die Kritik und die Unzufriedenheit seines

Nachbarn in Kauf zu nehmen. Man sollte also an den Grundsätzen der EWG-Praxis festhalten, nicht zuletzt auch deshalb, weil Afrika und gerade zahlreiche der von der Natur weniger begünstigten Staaten der Communauté française erhebliche Entwicklungsrückstände gegenüber Asien aufzuholen haben. Gleichzeitig aber sollte alles getan werden, um den nichtassoziierten Staaten die Furcht vor den handelspolitischen Konsequenzen dieser Assoziierung, insbesondere also vor den Zollpräferenzen, zu nehmen. Vielleicht wäre zu erwägen, den assoziierten Partnern eine verstärkte wirtschaftliche und technische Hilfe zu geben und das System der regionalen Präferenzen durch ein globales zu ersetzen, das in bezug auf Zölle und Kontingente allen Entwicklungsländern hinsichtlich ihrer tropischen Produkte die gleiche Behandlung angedeihen läßt.

STABILISIERUNG DER ROHSTOFFPREISE

In diesem Zusammenhang mag noch ein anderes ungelöstes, aber für eine wirksame Entwicklungshilfe eminent wichtiges Problem angedeutet werden: die Stabilisierung der Preise für tropische Rohstoffe, deren Schwankungen zum großen Teil die Leistungen und den Effekt der Entwicklungshilfe bisher wieder zunichte gemacht haben. Etwa zwei Drittel der von Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren geleisteten echten Entwicklungshilfe sind durch Preisstürze der Hauptrohstoffe paralysiert worden. Der Farmer muß aber wissen, wie hoch der Ertrag seiner Arbeit in den kommenden Jahren etwa sein wird und mit welcher Absatzquote er ungefähr rechnen kann, wenn er und seine Regierung — und es gibt nicht wenige unter den Regierungen, bei denen die Einnahmen der öffentlichen Hand aus dem Rohstoffhandel bis zu 80 vH der Gesamteinnahmen darstellen — kurz- und langfristig planen und ihre eigenen entscheidenden Beiträge für den Aufbau des Landes leisten sollen. Wenn der Westen in dieser Frage nichts unternimmt, dann wird es nicht zu vermeiden sein, daß die Rohstofferzeuger für die Kreml-Politik politischer Preise oder politisch gezielter langfristiger Abnahmeverträge zunehmend empfänglich werden.

DIE MENTALITÄT DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Schließlich und endlich: Hilfe und Mitarbeit sollen nur da angeboten werden, wo eine verhältnismäßig stabile Staatsführung den ernsthaften Willen zu erkennen gibt, zur Verfügung gestellte Mittel überlegt auszugeben, auf Prestige-Investitionen — die ihnen gelegentlich auch von außen suggeriert werden — zu verzichten und ernsthafte Reformen durchzuführen. Denn jeder Aufbau sollte im Grunde nicht mit Geld, sondern mit der Aufstellung eines Inventars aller derjenigen Elemente beginnen, die den Weg vom Mittelalter in die Neuzeit blockieren. So manches der Entwicklungsländer könnte auch ohne ausländische Hilfe seine Ernährungsbasis und dabei seine ganze Ausgangsposition beträchtlich verbessern, könnte sich die Staatsführung dazu entschließen, die Anbaumethoden zu reformieren. Wieviel ließe sich allein in vielen dieser Länder beispielsweise an Ackerbaufläche gewinnen, gelänge es nur, die Ziegenherden auszurotten, die in Afrika, Griechenland, der Türkei und anderswo an der zunehmenden Versteppung weiter Gebiete schuld sind, oder gelänge es, Nomaden seßhaft zu machen

oder — eines der heikelsten und schwierigsten Probleme — das den meisten Entwicklungsländern unbekannte und uns angeborene Erwerbsstreben in die Seelen ihrer Bewohner einzupflanzen. Wie oft kann man erleben, daß eine Erhöhung der Arbeiterlöhne in diesen Gebieten sofort zu einer Reduzierung der Arbeitsbereitschaft führt, da man das Existenzminimum ja nun rascher verdient als bisher. In den Industrieländern des Westens wird dieser Mangel an Erwerbsstreben als Faulheit bezeichnet, wobei jedoch übersehen wird, daß diesem Problem etwas ganz anderes zugrunde liegt: eine dem Europäer völlig unvertraute und seiner Denkweise entgegengesetzte Lebens- und Weltanschauung[12]. Auf jeden Fall wirkt sich diese Mentalität vielfach als Bremse auf die Entwicklung und den organischen Aufbau vieler tropischer Länder aus.

PRIVATE INVESTITIONEN

Dies sind nur einige von vielen Fragen, die berücksichtigt werden müssen, sich aber jeder Kontrolle und jedem Eingriff von außen völlig entziehen. Auch die Abneigung gegen das private Unternehmertum, die in vielen Entwicklungsländern, insbesondere im islamischen Kulturkreis, zu beobachten ist, gehört dazu. Und dabei ist ein Land doch nur dann wirtschaftlich unabhängig, wenn es innerlich so stabilisiert ist, daß es staatlicher Hilfe entraten und mit Aussicht auf Erfolg Privatkapital ins Land holen kann. Wenn man ausländischem Privatkapital und ausländischen Privatunternehmern goldene Berge verspricht, zugleich aber ausländisches Privateigentum konfisziert oder verstaatlicht, dann ist der Erfolg natürlich fraglich, ein Zusammenhang, der erstaunlicherweise keineswegs überall begriffen wird. Wenn die Staatsführung aber eine Atmosphäre der Rechtssicherheit zu schaffen versteht, das heißt ihre Politik darauf anlegt, im Lande so rasch wie möglich Bedingungen zu schaffen, zu denen der Privatmann — darauf angewiesen, weder sein Kapital noch seine Rendite zu verlieren — Vertrauen faßt, dann bietet sich bei den wirtschaftlich interessanten Investitionsprojekten das Geld bald ganz von allein an. Wird dann noch dem ausländischen Unternehmer von seinem eigenen Staat ein Teil des Risikos, das mit diesen Investitionen immer verbunden ist, abgenommen und können Investitionen in Entwicklungsländern auf steuerliches Entgegenkommen beider Staaten rechnen, dann wird eines Tages der Zustand erreicht, in dem sich der neue Staat in den Zyklus der weltwirtschaftlichen Beziehungen, in das „do ut des“ des römischen Handelsrechts einschaltet. Dann ist er vollwertiger Partner und kann auf die Starthilfe verzichten.

DER EIGENE WEG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Aber bis dahin ist in vielen der Länder, von denen hier die Rede ist, noch ein weiter Weg, der weit größere Geduld erfordert, als sie der Westen bisher diesen Fragen gegenüber an den Tag gelegt hat. Geduld vor allem auch gegenüber der strukturellen Entwicklung dieser Gebiete von der europäischen Verwaltungseinheit zum Staat. Die Afrikaner, wie alle Entwicklungsländer und wie auch der industrialisierte Westen, müssen nach ihrer eigenen Façon selig werden. Weder Europa noch die Vereinigten Staaten haben dafür exportfähige Rezepte

entwickelt. Der *Western Way of Life* ist völlig anders als der afrikanische oder asiatische, der sich im Laufe von Generationen und ebenso vielen inneren Kämpfen entwickeln wird, wie er sich in Europa im Laufe von vielen Jahrhunderten herausgebildet hat, ohne daß bereits ein Ende dieser Evolution abzusehen wäre. Der afrikanische oder der asiatische Weg, sie werden vermutlich manche Merkmale auch in ihrer Wirtschaftsordnung aufweisen, die der Ideologie des Kremls oder Pekings entlehnt zu sein scheinen und die mit westlichen Vorstellungen nicht immer übereinstimmen.

Es ist gewiß nicht die Aufgabe des Westens, jede Abweichung von den herkömmlichen Formen menschlichen Zusammenlebens als Weg in den Kommunismus zu verdammen, zumal wenn er mit den soziologischen, wirtschaftlichen oder politischen Voraussetzungen nicht hinreichend vertraut ist.

Die Sowjetunion und die Volksrepublik China haben dem Westen sicherlich in den Entwicklungsländern manches voraus; China wahrscheinlich mehr als die Sowjetunion. Aber sie haben doch nur die Chancen, die vom Westen nicht rechtzeitig erkannt und nicht rechtzeitig wahrgenommen werden. Ferner: die Afrikaner sind ebensowenig wie die Asiaten bereit, Entwicklungshilfe unter politischen oder militärischen, ihre Souveränität einschränkenden Bedingungen zu akzeptieren. Sie sind auch kaum bereit, im Kalten Krieg zwischen Ost und West Stellung zu beziehen. Man wird sich daran gewöhnen müssen, den bisher in vielen Ländern des Westens verfemten und als charakterlos gebrandmarkten sogenannten Neutralismus als politische Gegebenheit in Rechnung zu stellen. Dem Westen bleibt lediglich die Möglichkeit und Aufgabe, die Welt der jungen Nationen davon zu überzeugen, daß wirtschaftliche Einsicht und politische Uneigennützigkeit auf westlicher Seite liegen und daß es ureigensten Interessen des Westens entspricht, ihrem Eigenleben ein solides wirtschaftliches Fundament zu geben. Gelingt das, dann wird dieser Neutralismus sehr rasch ein positives Vorzeichen erhalten.

Gewaltige Bemühungen sind notwendig, wenn der Westen diesen Kampf gewinnen will. Verliert er ihn oder setzt er nicht alle verfügbaren Mittel ein — wobei das Geld fast nur eine zweitrangige Rolle spielt —, um den jungen Nationen auch materiell diejenige Freiheit des Handelns zu erhalten, die sie formell nunmehr gewonnen haben, dann wird ihn die andere Seite gewinnen. Und dann wird es auch mit der freien Welt endgültig zu Ende sein.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. hierzu die Konferenzdokumente in EA 10/1955, S. 7653 ff. sowie den Beitrag von Curt *Gasteyger* „Asien und Afrika in der Weltpolitik. Die Konferenz der asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung vom 18. bis zum 24. April 1955“, in EA 20/1955, S. 8295 ff.

[2]) Vgl. Karl Heinz *Kunzmann* „Die Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen. 10. bis 13. Sitzungsperiode (1956/1958)“, in EA 23—24/1959, S. 761 ff.

[3]) Vgl. R. J. *Guiton* „Von Bandung bis Kairo. Das Zustandekommen der afro-asiatischen Zusammenarbeit“, in EA 12/1961, S. 301 ff.

[4]) Vgl. die einschlägigen Konferenzdokumente in EA 4/1961, S. D 112 ff.

[5]) Vgl. die Beiträge von Montague *Woodhouse* „Apartheid, das Problem Südafrikas“, in EA 1/1961, S. 1 ff. und von Paul *Giniewski* „Bantustan und das Dilemma Südafrikas. Ein Diskussionsbeitrag zur Lösung der Rassen-

probleme in Südafrika", in EA 7/1961, S. 163 ff.

[6]) Vgl. Marion Gräfin *Dönhoff* „Nur Geld?" in *Die Zeit*, Nr. 48 vom 25. November 1960.

[7]) Vgl. Ziffer 5 der Erklärung des Bundesministers für Wirtschaft, Prof. Dr. Ludwig *Erhard*, vom 5. Mai 1961 auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion betr. Entwicklungshilfe. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 86 vom 9. Mai 1961, S. 821 ff.

[8]) Vgl. den Wortlaut des Abkommens in EA 11—12/1957, S. 9918 ff.

[9]) Vgl. Ziffer 6 und 7 der Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Heinrich *von Brentano*, vom 5. Mai 1961 in Beantwortung der Großen Anfrage der SPD-Fraktion betr. Entwicklungshilfe. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 85 vom 6. Mai 1961, S. 805 ff.

[10]) Vgl. Michael *Heywood* „Der Colombo-Plan", in EA 13/1956, S. 8989 ff. sowie „Der Colombo-Plan: Zehnjähriges Bestehen — 1. Juli 1961", in *British Information* (Britische Botschaft, Bonn), Nr. 450 vom 15. Juni 1961. 38 Seiten (hektographiert).

[11]) Vgl. hierzu auch den Vortrag des Präsidenten der EWG-Kommission, Prof. Dr. Walter *Hallstein*, vor der Universität Tübingen am 5. Mai 1961 über eine europäische Afrika-Politik in EA 11/1961, S. D 326 ff. Hier S. D 330/D 331.

[12]) Vgl. Werner *Ködderitzsch* „Entwicklungsländer und Wirtschaftswachstum", in EA 12/1961, S. 329 ff.

Anhang

Eine afrikanische Stimme zur deutschen Entwicklungshilfe

Die folgenden Ausführungen entnehmen wir mit freundlicher Genehmigung des Deutschen Industrieinstituts einem Vortrag, den Jonathan *Savi de Tové*, Präsident der Abgeordnetenkammer der Republik Togo, auf einer Vortragsveranstaltung des Verbandes der Pfälzischen Industrie und der Vereinigung der Pfälzischen Arbeitgeberverbände am 25. Mai 1961 in Bad Dürkheim gehalten hat.

WELTPOLITISCHE ERWÄGUNGEN

Es gibt Ueberlegungen, die meines Erachtens mit zwingender Notwendigkeit dafür sprechen, daß die reichen Industriestaaten den Entwicklungsländern helfen sollten, Not und Armut zu überwinden. Diese Ueberlegungen sind rein politischer oder, wenn Sie wollen, sogar machtpolitischer Natur. Sollte es nämlich dem kommunistischen Machtblock gelingen, die Entwicklungsländer in ihrer Mehrzahl seinem Bereich einzugliedern und die Bande zu durchtrennen, die diese Staaten mit dem Westen verbinden, so wären die Auswirkungen nicht nur für diese Länder, sondern für alle Länder der freien Welt recht bedenklich. Ich glaube, dies nicht näher begründen zu müssen, weil die Sache völlig klar auf der Hand liegt, und man nur die Bemühungen des Ostblocks, in den Entwicklungsländern Einfluß zu gewinnen, zu verfolgen braucht, um dies einzusehen.

Hierbei ist jedoch zweierlei zu berücksichtigen. Erstens ist es ein schwacher Trost, wenn ich Ihnen versichere, daß die Afrikaner ihrer ganzen Geisteshaltung nach und infolge ihrer noch völlig intakten familiären und religiösen Bindungen für den Kommunismus vorläufig nicht anfällig sind. Es ist nämlich keineswegs erforderlich, daß Afrika kommunistisch wird, damit die Sowjetunion eine ihrer hauptsächlichsten politischen Zielsetzungen, nämlich die Trennung dieses Kontinents von Europa, erreicht. Die Sowjetunion braucht, um der Verwirklichung ihrer weltrevolutionären Pläne näherzukommen, nicht etwa ein kommunistisches Regime in Afrika aufzubauen, sie muß vielmehr nur zerstören, und zwar, wie bereits erwähnt, die Verbindungen Afrikas zum Westen. Dies ist eine viel leichtere Aufgabe als die des Westens, der in seinem eigensten Interesse gezwungen ist, den Völkern Afrikas beim Aufbau eines lebenswürdigen Daseins im

modernen demokratischen Sinne des Wortes zu helfen. Etwas überspitzt ausgedrückt, genügt es der Sowjetunion, wenn sie die afrikanischen Völker glauben machen kann, daß es ihnen schlecht geht, während der Westen den schwierigen Beweis erbringen muß, daß er alles nur Mögliche tut, um den Lebensstandard in den neuen Staaten Afrikas in der kürzestmöglichen Zeit im größtmöglichen Ausmaße zu fördern. Mit anderen Worten: der Westen muß, um die Einbeziehung Afrikas in den kommunistischen Machtbereich zu verhindern, Aufbauleistungen vollbringen, während die Sowjetunion, um Afrika von Europa zu trennen, nur kritisieren und zerstören muß. Das sind zwei grundverschiedene Ausgangspunkte, und dies erklärt meines Erachtens einen großen Teil der sowjetischen Erfolge und der westlichen Schwierigkeiten in Afrika.

WANDLUNG DER AFRIKANISCHEN LEBENSFORM IM MODERNEN STAAT

Ein zweiter Gesichtspunkt, der nicht aus dem Auge verloren werden darf, ist der, daß die Afrikaner in überwiegender Mehrzahl heute sozusagen im vorindividualistischen Zeitalter der Bedürfnislosigkeit leben. Dies bedeutet, daß sie mit für europäische Begriffe unglaublich wenigem auskommen. Es besteht aber kein Zweifel darüber, daß der Staat von seinem bedürfnislosen, armen Bürger auch nicht einen Pfennig Steuern bekommen wird. Daher ist er, soll er den Bedürfnissen einer modernen Verwaltung entsprechen können, gezwungen, seine lieben Mitbürger zur Arbeit zu veranlassen. Dies kann, wenn man nicht auf totalitäre Methoden zurückgreifen will, nur dadurch geschehen, daß man in ihm Bedürfnisse weckt. Hierdurch aber wird er nicht nur aus seiner Bedürfnislosigkeit herausgerissen, sondern werden auch seine vorindividualistischen Bindungen an Familie und Stamm tangiert. Wenn nun aber auf der anderen Seite Bedürfnisse geweckt werden — und wir müssen sie wecken, wenn wir zu einem modernen Staat werden wollen —, so werden gleichzeitig die Familien- und Stammesbindungen aufgelockert, und wenn wir uns als unfähig erweisen, die einmal wachgerufenen Bedürfnisse zu befriedigen, so haben wir aus einem nur vom steuerlichen Standpunkt aus gesehen negativen, sonst aber durchaus zufriedenen Staatsbürger einen Revolutionär gemacht.

Aus alledem folgt, daß sich Afrika heute einem kritischen Stadium nähert, das nur durch die sogenannte Entwicklungshilfe überwunden werden kann. Konkret ausgedrückt, muß der Westen, wenn er Afrika nicht verlieren will, diejenigen Mittel zur Verfügung stellen, die erforderlich sind, um den jungen afrikanischen Staaten einen Staats- und Wirtschaftsaufbau im modernen westlichen Sinne zu ermöglichen. Dies wird nicht billig sein, aber noch immer unvergleichlich preiswerter als der Verlust Afrikas mit den sich aus ihm ergebenden Konsequenzen für alle diejenigen, die für eine freiheitliche Lebensform eintreten.

STAATLICHE LENKUNG ODER PRIVATWIRTSCHAFT

Und nun noch ein drittes, das in diesen Zusammenhang gehört: die vieldiskutierte Frage nämlich, ob die Zukunft Afrikas dem Sozialismus gehört. Tatsache ist, daß den Afrikanern das Kapital fehlt, um den Anschluß an die moderne Wirtschaft aus eigener Kraft zu finden. Die junge Generation glaubt nun, daß es Aufgabe des Staates sei, sich das nötige Kapital zu beschaffen und mit Hilfe seiner Organe einzusetzen. Das erscheint ihr als der einfachere und natürlichere Weg. Wir älteren Leute glauben demgegenüber an die freie, nicht staatlich gelenkte Wirtschaft in Afrika, wo es an Grund und Boden nicht mangelt. Wir möchten gern auf privater Grundlage mit ausländischen Geldgebern zusammenarbeiten. Wir müssen aber zugeben, daß, wenn diese trotz aller Garantien in den Kapitalschutzverträgen, wie wir beispielsweise Ende April einen mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen haben, das Risiko fürchten, uns tatsächlich kein anderer Weg bleibt als der über den Staat.

TOGOS BEZIEHUNGEN ZU DEUTSCHLAND

Wenn in einigen Jahrzehnten die Geschichtsforscher ihr Standardwerk über die Geschichte des 20. Jahrhunderts schreiben, so werden sie zweifellos hervorheben, daß zwischen dem Kernstück Europas, nämlich Deutschland, und einem Lande an der westafrikanischen Küste absolut verwandte Parallelen bestehen, denn das ehemalige Schutzgebiet Togo hat mit Deutschland den Ersten Weltkrieg verloren. Seit dieser Zeit ist Togo in zwei Hälften geteilt als Folge des verlorenen Weltkrieges, ein Schicksal, welches dem Deutschen Reich noch einige Jahrzehnte erspart blieb. Was die Teilung eines Landes und die Trennung von Familien und Stämmen betrifft, brauche ich wohl Ihnen gegenüber, die Sie dies heute leider auch erfahren haben, nicht besonders hervorzuheben.

Diese Umstände, die das togolesische Volk mit Geduld und Entbehrungen ertragen hat, waren nun auch die wirklichen Gründe, warum unser Land noch nicht so industrialisiert ist, wie es unter normalen Umständen industrialisiert worden wäre, beziehungsweise warum die industrielle Kapazität, die wir an Bodenschätzen und Arbeitskräften etc. besitzen, sich bis heute nicht voll entfalten konnte.

Entscheidend erscheint mir die tatsächliche Hilfe, die in der Gegenwart geleistet wird. Diese Hilfe kann und wird nur dann eine wirkliche Hilfe sein, wenn sie ausreichend und systematisch gegeben und den Gegebenheiten der einzelnen Volkswirtschaften entsprechend angepaßt wird.

Sie alle wissen, welch ungewöhnlich großes Ansehen Deutschland in Togo genießt. Wir älteren Togoländer sind alle in deutsche Schulen gegangen und haben, wie Sie vielleicht an meinem Beispiel ersehen können, dabei recht gute Kenntnisse der deutschen Sprache erworben. Bei uns zu Hause ist es so, daß jede Ware, die aus Deutschland kommt, als die beste aller nur möglichen Waren gilt, und zwar auch dann, wenn dies nicht ganz den Tatsachen entspricht. Kurz ausgedrückt, haben wir Togoländer für Deutschland das, was man ein „Préjugé favorable" nennt. Dies schließt allerdings auf der anderen Seite die Gefahr in sich, daß, wenn nicht gewisse Erwartungen erfüllt werden, Enttäuschungen auftreten, die sachlich vielleicht sogar unbegründet sind.

Nun besteht kein Zweifel darüber, daß die Bundesregierung wirklich große Anstrengungen unternimmt, um Togo Entwicklungshilfe zu leisten. So wird sie uns bei dem Bau eines Hafens, der für uns eine Lebensnotwendigkeit ist, helfen. Sie wird auch dazu beitragen, daß die sehr schwache Radiostation, die wir besitzen, in einen 100-Kilowatt-Sender ausgebaut wird. Für die Errichtung einer Musterfarm der Viehzucht sind die erforderlichen Mittel vorgesehen. Zahlreiche Fach- und Führungskräfte werden auf Kosten der Bundesregierung noch Togo kommen, um uns beim Aufbau unseres Landes zu helfen. Von seiten des deutschen Privatkapitals wird großes Interesse an Togo gezeigt, und es ist zu hoffen, daß jetzt, nachdem wir in Bonn ein Abkommen über die Förderung von Kapitalinvestitionen unterzeichnet haben, zahlreiche deutsche Geldgeber den Weg nach Togo finden werden.

Es ist selbstverständlich, daß wir grundsätzlich all das, was wir bekommen, früher oder später auch irgendwie bezahlen müssen. Um uns dazu in die Lage zu versetzen, wären wir ebenso wie alle anderen Entwicklungsländer an langfristigen Abnahmeverträgen zu festen Preisen für unsere Hauptexportartikel, wie Kaffee und Kakao, ganz besonders interessiert. Ich weiß genau, daß dies ein sehr schwieriges Thema ist, dessen Verwirklichung insbesondere im Rahmen der freien Marktwirtschaft beinahe unlösbar erscheint. Trotzdem glaube ich, daß es grundsätzlich besser wäre, uns unsere Produkte zu Weltmarktpreisen abzunehmen, als uns Geschenke zu machen. Ich glaube, daß es auf diese Weise am besten möglich wäre, das Ziel, das wir gemeinsam anstreben — nämlich unsere Eingliederung in die Weltwirtschaft — zu erreichen.

RATSCHLÄGE FÜR DIE PRAXIS

Ich möchte nicht versäumen, Ihnen einige Tips zu geben, wie man vielleicht doch noch manches verbessern könnte. Es ist nämlich so, daß es zumindest für unser Gefühl immer etwas sehr lange dauert, bis die deutschen Hilfeleistungen eintreffen. Das Schlimme bei der Sache ist, daß derjenige, der heute nichts zu essen hat und vor dem Verhungern steht, nur wenig Interesse für ein hervorragendes Menü hat, das man ihm Anfang 1970 zu servieren beabsichtigt. Hinzu kommt, daß man von uns immer wieder Pläne und neue Pläne fordert, die zu erstellen wir gar nicht in der Lage sind, weil wir ja sonst kein Entwicklungsland wären. Man bringt uns auf diese Weise eine Art von Minderwertigkeitskomplex bei, und das viele Hin und Her führt dazu, daß, wenn nach einem langen Schriftwechsel die deutsche Hilfe wirklich eintrifft, auch der deutschfreundlichste Togoländer so kein rechtes Gefühl der Dankbarkeit mehr aufbringen kann, sondern eher den Eindruck hat, nach einem langen und harten Kampf einen zähen Gegner endlich besiegt zu haben.

Darf ich Ihnen nur ein ganz kleines konkretes Beispiel nennen. Wir haben zu wenig Aerzte. Von östlicher Seite wurden uns Aerzte samt Dolmetschern angeboten. Wir wollten lieber deutsche Aerzte haben. Wir warten nunmehr seit mehr als einem Jahr auf sie. Inzwischen mußten wir die Röntgenstation unseres Krankenhauses in Lomé schließen. Jeden Tag sterben bei uns Kinder, weil nicht die nötigen Aerzte vorhanden sind, um sie zu pflegen. Wie lange, glauben Sie, daß wir das moralische Recht haben, unter Ablehnung der sowjetischen Angebote auf deutsche Aerzte zu warten und unsere Landsleute ohne medizinische Betreuung zu lassen? Ist es denn ein so unbescheidenes Ansinnen, zu hoffen, daß uns Deutschland wenigstens einen Röntgenarzt und zwei Chirurgen schickt? Es ist für uns alle, die wir fest zum Westen stehen, einigermaßen enttäuschend, zu sehen, daß es trotz all der zweifellos aufrichtig gemeinten Worte über Entwicklungshilfe nicht möglich war, auch nur einen einzigen Arzt aus Deutschland zu bekommen.

Und dann noch eine Kleinigkeit. Sehen Sie, es ist für uns immer eine große Freude, wenn ein Geschenk aus Deutschland zu einem Zeitpunkt eintrifft, zu dem es für unsere Oeffentlichkeitsarbeit, wie Sie hier sagen würden, besonders wertvoll ist. Wenn Sie uns also am Jahrestag unserer Unabhängigkeit — das ist der 27. April — etwas schicken, so ist das für Sie und für uns ein großer Erfolg. Kommt, sagen wir, ein Röntgenapparat eine Woche später an, so kann man die Kranken mit ihm zwar noch genauso gut durchleuchten, aber es ist propagandistisch mit dieser Hilfeleistung so gut wie nichts mehr anzufangen. Ich glaube, wir sollten vom Osten lernen, daß auch der Propaganda eine gewisse Bedeutung zukommt.

Ich möchte nicht ganz so weit gehen, den Wunsch zu äußern, daß der deutsche Botschafter zu unserem Staatspräsidenten kommt und ihm sagt: „Herr Präsident, im Rahmen der Entwicklungshilfe kann die Bundesrepublik Togo X Millionen D-Mark zur Verfügung stellen. Wir haben volles Vertrauen, daß Sie diese Summe richtig verwenden werden. Hier haben Sie die Millionen zur freien Verfügung." Obwohl dieses Vorgehen, rein politisch gesehen, sicherlich vieles für sich hätte, haben wir volles Verständnis dafür, daß Sie Ihre Hilfe projektgebunden geben wollen. Allerdings wäre es wahrscheinlich besser, nicht alle Entscheidungen in Bonn zu treffen, sondern vieles auf die regionale Ebene zu verlagern, und vor allem dürfen von uns keine Bedingungen verlangt werden, die unerfüllbar sind. Denn das wäre keine Entwicklungshilfe.

Da ich meiner Natur nach Optimist bin, hoffe ich, daß alle diese Schwierigkeiten nur Uebergangserscheinungen sind und wir in Kürze im Interesse Deutschlands und Togos zu einer reibungslosen Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe gelangen. Wir Togolesen leiten aus der Vergangenheit und aus den Ereignissen unserer Verbindung mit Deutschland keine Rechte ab. Wir möchten lediglich, und zwar insbesondere wegen der Verbundenheit unserer Völker, gemeinsam Wege suchen, die Gegenwart und die Zukunft besser zu gestalten als die Vergangenheit.

Handbücher zur politischen Information

Annuaire des Organisations Internationales 1960—61. Brüssel: Palais d'Egmont. (Union des Associations Internationales, Publication no. 169). 1444 S.

The Commonwealth Year Book 1959. 3rd edition. London: Europa Publications 1959. XVI, 1150 S.

The Europa Year Book 1959. 1st edition. London: Europa Publications 1959. XIII, 1156 S.

The Europa Year Book 1960. Vol. 1: Europe. Vol. 2: Africa, The Americas, Asia, Australasia. London: Europa Publications 1960. XIII, 1194 S. + XVII, 1179 S.

European Organisations. Hrsg.: Political and Economic Planning. London: Allen & Unwin 1959. XVI, 372 S.

Neben jener Kategorie der Jahrbücher, die durch eine Analyse des weltpolitischen Geschehens innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zur Urteilsbildung über die weltpolitische Entwicklung beitragen wollen — so z. B. der vom Royal Institute of International Affairs herausgegebene „Survey", die Jahrbücher des London Institute of World Affairs[1], das „Annuario" des Istituto per gli Studi di Politica Internazionale oder die Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik —, stellt sich eine zweite Kategorie von Jahrbüchern die Aufgabe, die für die politische Information notwendigen Fakten in der Form von Nachschlagewerken zu vermitteln.

Zum Standardwerk für die internationalen Organisationen wurde das von der Union des Associations Internationales in Brüssel herausgegebene „Annuaire des Organisations Internationales / Yearbook of International Organisations", das 1960—61 in 8. Auflage erscheint. Das Handbuch enthält detaillierte Angaben über Geschichte, Ziele, Mitglieder, Struktur, Finanzierung, Tätigkeit und Veröffentlichungen von 154 zwischenstaatlichen und 1268 privaten Organisationen. 276 Organisationen wurden seit der 7. Ausgabe von 1958—59 neu aufgenommen. Ein besonderes Kapitel ist den Vereinten Nationen, ihren Organen und Sonderorganisationen gewidmet, ein weiteres den Europäischen Gemeinschaften. Besonders hilfreich sind die Wiedergabe der offiziellen Namen jeder Organisation in französisch, englisch, spanisch und deutsch (der Text ist in französisch) sowie die Anschriften ihres Sitzes und ihrer regionalen Vertretungen. Ein französischer und ein englischer Index sowie ein Verzeichnis der Abkürzungen erleichtern die Arbeit mit diesem Handbuch, das zu einem unentbehrlichen Wegweiser durch die Vielfalt internationaler Organisationen geworden ist.

Für den Bereich des Commonwealth ist mit „The Commonwealth Year Book 1959", das von den Europa Publications, London, 1959 in 3. Auflage herausgegeben wurde, ein sehr nützliches Nachschlagewerk erschienen. Die Fülle der Informationen, die dieses Werk vermittelt, reicht von einem kurzen Ueberblick über die Geschichte des Commonwealth und der diesem angehörenden Gebiete bis zu genauen Angaben über wirtschaftliche Struktur, statistischen Daten, Regierung, politische Parteien, Religion, Pressewesen, Verkehr, Handel und Industrie sowie Wissenschaft und Erziehung. Für den mit den Institutionen des Commonwealth weniger vertrauten Leser auf dem Kontinent sind die Abschnitte über das Regierungssystem und die Struktur des öffentlichen Lebens in den Gebieten des Commonwealth sowie der Teil II, der einen Ueberblick über die

[1]) Vgl. Curt *Gasteyger* „Informationsgrundlagen über die weltpolitische Entwicklung". Die Jahrbücher des „London Institute of World Affairs", in EA 21/1960, S. 663 ff.

Commonwealth-Institutionen gibt, besonders wertvoll. Trotz der durch den Charakter des Handbuches gebotenen Kürze sind alle Angaben detailliert und wurden übersichtlich angeordnet. Bedauerlicherweise fehlt jedoch ein Namens- und Sachregister.

In Anlage und Aufmachung dem Commonwealth Year Book entsprechend veröffentlichten die Europa Publications, London, als Neuerscheinung ein Europa-Jahrbuch „The Europa Year Book 1959". Teil I behandelt die europäischen zwischenstaatlichen Organisationen sowie die in Europa arbeitenden Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und diejenigen internationalen Organisationen, die in Europa ihren Sitz haben. Im II. Teil werden die europäischen Staaten (einschließlich der Sowjetunion und der Türkei) mit den wichtigsten Angaben über Verfassungs- und Regierungssystem, Struktur des öffentlichen Lebens, statistischen Daten sowie Uebersichten über Presse, Banken, Handel und Industrie, Wissenschaft und Erziehung wiedergegeben. Besonders wertvoll ist, daß diese Angaben in vielen Fällen durch genaue Anschriften ergänzt wurden, so daß damit ein „European Directory" entstand.

Bereits im folgenden Jahr wurde das Europa Year Book durch einen zweiten Band erweitert, der sich mit den anderen Kontinenten Afrika, Amerika, Asien und Australien befaßt. Die Anordnung des ersten Bandes wurde beibehalten, jedoch gründlich überarbeitet und erweitert (z. B. durch Aufnahme der EFTA und durch zusätzliche Angaben über die Ostblockstaaten). Aus der Erkenntnis, daß die europäischen Belange nicht mehr getrennt von denen der übrigen Welt gesehen werden können, wurde binnen eines Jahres aus dem „Europa-Jahrbuch" ein „Welt-Jahrbuch". Der Standpunkt der Bearbeiter blieb jedoch Europa, und so schien es gerechtfertigt, den ursprünglichen Titel beizubehalten und ihn lediglich durch eine Unterzeile „A World Survey and Directory of Countries and International Organisations" zu ergänzen.

Ost und West werden in diesem Handbuch ohne jedes Werturteil gleichermaßen berücksichtigt, wenn auch die Bearbeiter in der Auswahl der Fakten nicht ihren westlich-abendländischen Standpunkt verleugnen. Vom politischen Standpunkt erscheint es jedoch fragwürdig, ob in einem kommunistischen Staat die Wiedergabe der geschriebenen Verfassung einen Einblick in die wirklichen Machtverhältnisse geben kann. Die dominierende Stellung der kommunistischen Parteien läßt sich nicht in ein westlichen Verhältnissen angepaßtes Nachschlagesystem einfügen (in dem das Politbüro unter „Regierung", die KP jedoch in einem eigenen Abschnitt „Politische Parteien" zusammen mit den Jugend- und Massenorganisationen aufgeführt werden). Die Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit wird weiter deutlich, wenn das Grundgesetz der Bundesrepublik und die Verfassung der DDR kommentarlos nebeneinandergestellt werden. Wenn es jedoch darum geht, die Vielfalt staatlicher Organisationsformen um der Uebersichtlichkeit und Vergleichbarkeit willen in ein Schema einzuordnen, wird es selten ohne Verzerrungen abgehen.

Von einigen Schönheitsfehlern abgesehen (z. B. unterhält die DDR keine diplomatischen Beziehungen zur Vereinigten Arabischen Republik, sondern lediglich eine Handelsmission in Kairo), haben die Herausgeber und Bearbeiter mit dem „Europa Year Book 1960" ein nahezu umfassendes und zuverlässiges Nachschlagewerk geschaffen.

Ein Handbuch anderer Art stellt die Studie des Political and Economic Planning (PEP) „European Organisations" dar. Die Arbeitsweisen und Techniken von ECE, OEEC, Europarat, NATO, WEU, EGKS, EWG und EAG werden von einer internationalen Studiengruppe in Zusammenarbeit mit den Sekretariaten der betreffenden Organisationen einer kritischen Untersuchung unterzogen, wobei der britische Standpunkt besondere Berücksichtigung findet. Erfolg und Versagen werden gegeneinander abgewogen und zugleich die Probleme erörtert, von denen die Weiterentwicklung abhängt. Eine ausgewählte Bibliographie und ein umfangreicher Index vervollständigen den Band.

H. H.

Grundfragen der Außenpolitik heute

Ein weltpolitischer Rundblick

Von Günter Henle

Außenpolitik treiben heißt Lösungen suchen und Entschlüsse fassen nicht nur aus der Kenntnis, sondern vor allem aus klarer Bewertung der Dinge, die sich tun. Hierbei erweist sich jedoch immer wieder jene zähe Lebenskraft politischer Denkgewohnheiten, die der rein sachlichen Erkenntnis der Gegenwart im Wege stehen. Die historische Tradition, das Bild, das jedes Volk sich von seiner Position in der Welt macht, stellt eine starke Rückbindung dar, die ebenso starke Vorurteile bedingt. Weit stärker noch wirkt der Glaube an das Zukunftsbild, dem die Völker oder doch zumindest ihre Staatsmänner anhängen. Der Asiat oder Afrikaner sieht vor sich, nach Jahrhunderten der Stagnation, einen völlig neuen Aufbruch zu noch ungewissen Zielen. Der Kommunist ist davon überzeugt, daß ihm die Zukunft gehört, ja daß der gesamte Geschichtsprozeß den Sieg des Kommunismus in der Welt erfordert und deshalb auch bewerkstelligen wird. Eine wirklich sachliche Bewertung der sich stellenden Fragen wird hierdurch nahezu ausgeschlossen. Diese Gegensätzlichkeit der Bewertungen auf Grund gegensätzlicher Standpunkte macht es heute so überaus schwer, zur Lösung der auftretenden Probleme zu gelangen. „Wir haben völlig verschiedene Auffassungen davon, wo die Welt steht und wohin sie geht", so sagte *Kennedy* nach seinem Wiener Treffen mit *Chruschtschow*. Aber auch Franzosen und Algerier — um nur ein weiteres Beispiel zu nennen — finden nur schwer eine gemeinsame Sprache.

Hielt man vor etwa einem Jahrzehnt Rückschau auf die durch den Ausgang des Zweiten Weltkrieges eingetretenen grundlegenden Veränderungen, so sprangen dem Beobachter vor allem vier nicht mehr zu übersehende Tatbestände als das grundsätzlich Neue in die Augen:

1. Die Verlagerung der Zentren der Macht fort vom engen Staatengefüge Europas in die großen Räume, vor allem nach den Weiten des Ostens hin und nach Nordamerika;

2. die Aufteilung des Erdballs in zwei Machtblöcke, eine Aufteilung, die um so fühlbarer wurde, als sie zugleich auch eine ideologische Aufspaltung bedeutete;

3. das Entstehen einer neuen Staatenwelt — heute Entwicklungsländer genannt —, gleichsam jenseits dieser Ost-West-Spaltung, und zwar zunächst im Vorderen Orient und in Südasien;

4. ein Faktum anderer Ordnung, aber nicht weniger bedeutsam für alle Außenpolitik nach 1945: die nukleare Rüstung.

Zu diesen Grundtatsachen, die seit über einem Jahrzehnt die außenpolitische Entwicklung beherrschen, gab es vor 1939 noch kaum Ansätze. Wir können daher von ihnen ausgehend auch heute am besten die seitherige Entwicklung und die unsere Gegenwart beherrschenden Tendenzen ermessen.

EUROPAS STELLUNG IN DER WELT

Zu den großen Verlierern des Zweiten Weltkrieges gehörten, abgesehen von Japan, fast alle Länder Europas westlich der Sowjetunion. Vor allem natürlich zählten dazu die Besiegten dieses Krieges, Deutschland und Italien, sowie die osteuropäischen Länder, die sich zu Satelliten Moskaus degradiert sahen. Großbritannien und Frankreich waren nicht in gleicher Weise deklassiert. Sie besaßen beide noch Ueberseegebiete von gewaltiger Ausdehnung, die ihnen nach dem Zusammenbruch der europäischen Mitte weiter Sitz und Rang als Großmächte verbürgten. Deutschland hingegen verfiel der Teilung und sah sich ebenso wie Italien und Japan von der Liste der Großmächte gestrichen. Aufgenommen hingegen wurden die Chinesen, wohl in Anbetracht der großen Zahl und des großen Raumes. Dabei sah freilich, jedenfalls im Westen, wohl niemand voraus, welch völlig neuen Aspekt das Problem China schon im Jahre 1949 gewinnen sollte.

Schneller, als man hatte erwarten können, zerfiel die große Allianz gegen die früheren Achsenmächte. Sie machte dem Gefühl beängstigender Bedrohung Mittel-, West- und Südeuropas durch die roten Armeen Platz, die fast überall, wo sie hingekommen waren, fügsame Regime nach sowjetischem Muster schufen. Die natürliche Reaktion des restlichen Europas war das Erwachen der Erkenntnis einer neuen Schicksalsgemeinschaft. Militärisch fühlte man sich zunächst noch geborgen im Schutze der Amerikaner. Wirtschaftlich gab der Marshall-Plan von 1947 den Ansatzpunkt zu einem Wiederaufbau. Politisch wirkten die Bedrohung vom Osten her und das Gefühl des Verlustes der alten Vormachtstellung Europas in der Welt zusammen, um die Europäische Bewegung ins Leben zu rufen, die den Anstoß zur Schaffung des Straßburger Europarats gab. Zwar konnte dieser im Verein mit der aus dem Schuman-Plan von 1950 erwachsenen Montanunion nützliche Arbeit leisten; doch die großen Hoffnungen, die man zu Beginn hegte, erfüllten sich nicht. Der 1952 unternommene Versuch zur Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft erwies sich ebenso als Fehlschlag wie im Jahre darauf der Entwurf einer Politischen Europäischen Gemeinschaft. Wenn es aber eines Beweises bedurfte, daß es sich dennoch bei dem Gedanken der europäischen Integration um eine durch die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges ausgelöste Grundtendenz im nichtsowjetischen Europa handelte, so lieferte ihn das Zustandekommen der 1958 in Kraft getretenen EWG und der Euratom-Gemeinschaft.

Ein Schönheitsfehler blieb freilich zurück. Wie Großbritannien sich der Montanunion versagte, so hielt es sich auch den Römischen Verträgen fern, ja schritt alsbald zu einer Gegengründung in Gestalt der EFTA. Die Verwirklichung eines Gedankens, der die Einheit Europas, zunächst wirtschaftlich, darüber hinaus aber vor allem auch politisch zum Ziele hatte, führte als Ergebnis zunächst eine bedenkliche Spaltung herauf. Wenn aber nicht alle Anzeichen trügen, stehen wir

doch am Vorabend neuer Entwicklungen gerade in dieser Frage. Allerdings wird man sich auch keinem allzu großen Optimismus hingeben dürfen; die Hindernisse auf dem Wege zur vollen Wirtschaftsintegration bleiben, zumal auf den Gebieten der Agrarpolitik, noch beträchtlich.

Auch die politische Zielsetzung der Integrationspolitik hat inzwischen einen Wandel erlebt, für den es das Schlagwort vom „Europa der Vaterländer" gibt. Gewiß, „Vereinigte Staaten von Europa" nach dem Muster der USA werden wir sobald nicht erleben. Die Traditionen von über einem Dutzend alter Nationalstaaten in Europa sind zu stark, als daß sie sich so leicht überwinden ließen. Aber dennoch ist es ein neues Europa, in dem wir westlich des Eisernen Vorhangs leben. Was gewonnen wurde und bleibt, ist das Bewußtsein einer neuen Schicksalsgemeinschaft. Der deutsch-französische Ausgleich, den das letzte Jahrzehnt erbracht hat, stellt dabei das Kernstück der neuen Entwicklung und das stärkste Unterpfand erfolgreichen weiteren Fortschritts dar. Kriege zwischen den Völkern westlich des Eisernen Vorhangs sind heute nicht mehr vorstellbar.

Zu dieser Entwicklung hat natürlich auch das Hinschwinden fast aller alten Kolonialreiche wirksam beigetragen. Vor einer Reihe von Jahren schien Frankreich noch die Wahl zu haben, ob es die Grundlage seiner erstrebten neuen Machtstellung im Rahmen Europas oder in seinen überseeischen Territorien finden wollte. Heute ist diese Frage entschieden. Großbritannien suchte im Commonwealth einen Ersatz für das alte Empire. Der Versuch, diesem Commonwealth neues Leben zu geben, kann sogar als geglückt bezeichnet werden; doch ein eigenes Gewicht hat es kaum noch in die Waagschale der großen Politik zu werfen. Dazu ist es zu heterogen geworden, und der in diesem Jahr erfolgte Austritt Südafrikas ist kennzeichnend für den vollzogenen Wandel. Ob sie es wollen oder nicht, die europäischen Staaten müssen enger zusammenrücken. Offen bleibt nur die Frage, ob sie das so fertigbringen, daß daraus eine verläßliche Einheit Europas erwächst.

Auf der anderen Seite hat das letzte Jahrzehnt ganz Westeuropa einen höchst bemerkenswerten wirtschaftlichen Wiederaufstieg und somit neue Kräftigung gebracht. Darüber hinaus konnte gar der Gedanke einer Konstituierung Europas als sogenannte Dritte Kraft zwischen den Machtzentren in Washington und Moskau entstehen. Den Volkszahlen nach würde Europa gewiß das Recht zu solcher Zielsetzung haben. Prüft man freilich die realen Machtgrundlagen, so sieht das Bild doch wesentlich anders aus.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das nichtsowjetische Europa im letzten Jahrzehnt wieder einen Teil seines Einflusses zurückgewinnen konnte. Aber es bleibt dabei, daß die entscheidenden Kraftzentren sich nach Washington und Moskau verlagert haben. Freilich ist Washington dabei heute stärker als in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkriege, als es noch das Atombombenmonopol besaß, auf ein williges Mitgehen seiner europäischen Alliierten angewiesen, während für Moskau umgekehrt die Volksrepublik China inzwischen zu einem Faktor geworden ist, der in jedes Kalkül mit einbezogen werden muß.

Gekräftigt hat sich im letzten Jahrzehnt auch die Wirtschaft und damit das eigene Stehvermögen des Satellitengürtels im Vorfeld der Sowjetunion. Jugo-

slawien gelang es sogar, sich der Bevormundung durch Moskau zu entziehen. 1956 glaubten manche, eine Art Gesamtemanzipation von dieser Bevormundung bahne sich an. Sie ist dann in den Straßen von Budapest im Blute erstickt worden. Seither schaut man im Satellitenbereich wieder ängstlich zum Kreml als der tonangebenden Instanz, weshalb man auch skeptisch bleiben muß, wenn einzelne Wortführer im Westen erhoffen, einen Wandel in der Ostpolitik just in Warschau oder Prag anbahnen zu können.

DER OST-WEST-GEGENSATZ

Der Ost-West-Gegensatz in seiner scharfen heutigen Ausprägung bahnte sich schon gegen Ende des Zweiten Weltkrieges an. Drei Jahre später befand man sich mitten im Kalten Krieg. Im Nordatlantikpakt von 1949 vollzog sich dann der Zusammenschluß des westlichen Lagers zu einem Verteidigungsbündnis. Im Osten antwortete man darauf erst 1955 mit dem Abschluß des Warschauer Paktes. Aber diese Jahreszahlen besagen nicht viel, denn der Warschauer Pakt war nur die Krönung des seit Kriegsende aufgebauten sowjetischen Herrschaftssystems in Osteuropa. Im Grunde verankerten die genannten Pakte nur die bipolare politische Lage, die sich am Ende des Zweiten Weltkrieges herausgebildet hatte.

Mitten in diesen Ost-West-Gegensatz als einer seiner wesentlichsten machtpolitischen Streitgegenstände gehört nun die Deutschland-Frage und mit ihr das Problem Berlin. Die Zonengrenze in Deutschland ist die politische Kräftegrenze der weltweiten Ost-West-Spannung, und das gerade an ihrem empfindlichsten Punkt, nämlich im Zentrum Europas. Das macht die Lösung dieser Fragen so unsagbar schwer. Bei einer Vielzahl von Großmächten, wie sie ehedem bestand, war zum Ausgleich von Streitfragen, sei es auf friedlichem oder kriegerischem Wege, immer Raum. Wenn sich aber im wesentlichen nur noch zwei Machtblöcke gegenüberstehen, dann verschärft sich die Empfindlichkeit gegen jedwede Machtverschiebung auf beiden Seiten. In solcher Konstellation hören dann leicht, wie Henry A. *Kissinger* es ausgedrückt hat, die Streitfragen auf, „negotiable", das heißt verhandelbar, zu sein. Von dem gleichen Autor stammt auch die Feststellung, daß das so geschaffene diplomatische Patt wenig mit dem Mangel an gutem Willen oder an Einfallsreichtum auf seiten der Staatsmänner zu tun habe.

Damit soll nicht etwa einem Resignieren in der Deutschland-Frage das Wort geredet werden. Das deutsche Volk kann, soll und darf natürlich unter keinen Umständen darauf verzichten, sein Verlangen nach Wiedervereinigung, sein Recht auf Freiheit, nationale Einheit und Selbstbestimmung geltend zu machen, das sogar vom Ostblock jedem Land in Afrika, Asien und sonstwo in der Welt zugebilligt wird. Insofern haben wir sogar eine heute sich besonders stark fühlbar machende Grundtendenz unserer Tage zum Verbündeten. Von ihr sagte *Kennedy* am 1. Juni in Paris, sie sei nach seiner Ansicht die stärkste Strömung des zwanzigsten Jahrhunderts. Dieser Strömung steht in Deutschland freilich der kommunistische Machtanspruch schroff im Wege. Er hat die schlechteren Argumente auf seiner Seite. Nichts zeigt dies deutlicher als sein ständiger Rückgriff auf flagrante Unwahrheiten, wie die Behauptungen von Bonner Kriegstreiberei, Militarismus und Revanchismus.

Daß in dieser Frage das deutsche Volk nicht resignieren kann, dafür sorgt im übrigen schon die sowjetische Politik selbst. Denn sie beschränkt sich ja in der Deutschland-Frage nicht auf das Njet-Sagen, sondern ist mit *Chruschtschows* Berlin-Ultimatum vom November 1958 selbst erneut offensiv geworden. Die Moskauer Politik gibt sich den Anschein, nur die faktische Lage regulieren und in ihrem Sinne stabilisieren zu wollen; sie weiß aber natürlich, daß sie damit die gesamte Machtposition der NATO entscheidend schwächen würde. Gäbe der Westen Berlin unter dem Motto der Schaffung einer „freien Stadt“ preis, so entzöge er auch — so dürfte das Kalkül in Moskau lauten — dem Vertrauen auf die NATO weitgehend den Boden; man schüfe die Voraussetzungen dafür, daß das Begehren nach einer Alternative zur Politik des Anschlusses an den Westen in Deutschland erheblich gekräftigt würde. Als Ziel strebt *Chruschtschow*, wie sein Wiener Memorandum erkennen ließ, denn auch das Ausscheiden der Bundesrepublik aus der NATO an, wenn er auch etwas später sagte, vorerst könne die Bundesrepublik ruhig in der NATO bleiben. Ein solches Ausscheiden Deutschlands aus dem westlichen Lager würde aber mit der Sicherheit Europas das gesamte bipolare Weltgleichgewicht in Frage stellen.

Das Problem der Wiedervereinigung Deutschlands ist vielleicht die schwierigste der Kardinalfragen, die dem Ost-West-Gegensatz zugrunde liegen und den heutigen Spannungszustand in der Welt haben entstehen lassen. Eine Lösung dieser Frage zeichnet sich noch nicht ab. Wenn aber beim Tauziehen das Tau über der Mittelmarke feststeht, beweist das nur, daß das Spiel im Gange, aber nicht, daß es aufgegeben ist. Resigniert jedoch eine Seite, so ist sofort für sie das Spiel verloren. In der großen Politik ziehen sich solche „Spiele“, bei denen es um die Existenzberechtigung von Nationen geht, oft über eine lange Zeitspanne hin. Das muß sich auch vor Augen halten, wer die bedeutende staatsmännische Leistung der Führung der deutschen Außenpolitik in den letzten zwölf Jahren richtig würdigen will.

Daß das deutsche Volk im Ringen um die Wiedervereinigung stärkstens auf die Rückendeckung und Unterstützung durch den gesamten Westen angewiesen ist, diese Erkenntnis dürfte heute Gemeingut aller Einsichtigen in der Bundesrepublik geworden sein. Als diese entstand, besaß der Westen noch eindeutig das Uebergewicht. Ein Rückblick auf das letzte Jahrzehnt darf aber eine wichtige Tatsache nicht aus den Augen verlieren, nämlich den Verlust des Atomwaffenmonopols der Vereinigten Staaten zu Beginn der fünfziger Jahre und die sich seither immer stärker herausbildende Ueberzeugung in der Welt von einem west-östlichen Gleichgewicht an Kernwaffen und einem sowjetischen Vorsprung auf dem Gebiete der wichtigen Kernwaffenträger, der Raketen. Damit ist auch das Staatsgebiet der Vereinigten Staaten unmittelbar verwundbar und ein mögliches Angriffsziel atomarer Waffen geworden, womit der Entschluß, auf diese zurückzugreifen, jedenfalls nicht erleichtert wurde. Die Folge ist eine verhältnismäßige Schwächung des westlichen Lagers. Viele Schwierigkeiten, die seither innerhalb der NATO zutage getreten sind, rühren nicht zuletzt von dieser Tatsache her.

In der Bundesrepublik wird zumeist nur an die NATO gedacht, wenn von der militärischen Stärke des Westens die Rede ist. Es wird dabei leicht übersehen,

daß für die Vereinigten Staaten das Bild sich wesentlich anders darstellt bei ihrem gleichzeitigen Bündnis mit Japan, ihrem Engagement in Korea und auf Formosa, ihrem Interesse an der Wahrung der eigenen Stellung in Südostasien. Die SEATO, der Südostasienpakt, und die CENTO, der Pakt, der die Türkei, Iran, Pakistan und England aneinander bindet, erscheinen da als die eigentlich schwachen Glieder der westlichen Position. In welche Bedrängnis das führen kann, hat die Laos-Krise in den letzten Monaten deutlich gezeigt.

Da kein Zweifel besteht, daß das westliche Lager dem Osten nur gewachsen ist, wenn es geschlossen bleibt, militärisch sowohl wie politisch und wirtschaftlich, verdienen alle Bestrebungen stärkste Förderung, die der Ausgestaltung der NATO zu einer festgefügten Atlantischen Gemeinschaft das Wort reden. Für das wirtschaftliche Zusammenwirken bedeutet hoffentlich die Erweiterung der OEEC zur OECD unter Beitritt der Vereinigten Staaten und Kanadas einen wesentlichen Schritt in dieser Richtung. Politisch und militärisch bleibt allerdings noch sehr viel zu tun.

Aber auch im Ostblock ist nicht alles zum besten bestellt. Die Frage, wie weit Moskau sich auf seine westlichen Satelliten verlassen kann, soll hier nicht vertieft werden. Das schwierigste Problem für die Sowjetunion dürfte in dieser Hinsicht sein östlicher Partner, die Volksrepublik China, darstellen. Gewiß bedeutete es für die Stellung des Kommunismus in der Welt einen gewaltigen Gewinn, als das gesamte festländische China ihm zufiel. Aber ein neuer Partner, der 600 Millionen Menschen mitbringt, ist kein folgsamer Satellit. Er hat seine eigenen Ideen und Ziele und sein eigenes revolutionäres Tempo, das sich nicht so leicht dem der Sowjets gleichschalten läßt. Die Ostexperten sind sich mehr oder weniger darin einig, daß das Gewicht der Meinungsverschiedenheiten zwischen Moskau und Peking in Zukunft eher noch zu- als abnehmen wird. Sie stimmen aber auch darin weitgehend überein, daß die Sowjetunion und die Volksrepublik China es in absehbarer Zeit kaum zu einem Bruch kommen lassen werden, weil beide Seiten dessen Nachteile für die eigene Position viel zu klar erkennen. Darum sollte auch entgegen dem häufig geübten Wunschdenken die Möglichkeit eines solchen Bruches politisch nicht zu hoch veranschlagt werden. Was im nächsten Jahrzehnt sich zutragen wird, ist entscheidend für die Menschheit. Nur wenn sie dieses nächste Jahrzehnt überlebt, kann sie mögliche Entwicklungen in einer ferneren Zukunft überhaupt erleben.

Bei dem Ost-West-Gegensatz handelt es sich nicht nur um den Gegensatz von Machtblöcken, wie ihn die Geschichte schon öfters kannte, sondern um einen Gegensatz der Weltanschauungen, um einen ideologischen Kampf. Es geht dabei um grundsätzliche Fragen der Sozialstruktur, um die Grundauffassungen von der Stellung des Menschen in der Gesellschaft, in der Wirtschaft und im Staat. Gleich starke Machtblöcke können schließlich zu einem Ausgleich auf der Gundlage des status quo kommen. Ein solcher Ausgleich wird aber unendlich viel schwieriger, wenn die eine Seite fest glaubt, daß ihr die Zukunft auf dem gesamten Erdball gehört, daß ihr Endsieg geradezu der immanente Sinn des gesamten Geschichtsprozesses sei.

Schlimmer noch wird es, wenn die Verfechter dieser Ueberzeugung sich zudem dazu berufen glauben, zur Verwirklichung des Sieges ihrer Sache alles in ihren

Kräften Liegende beitragen zu müssen. Bedrohlich bleibt solches Bemühen auch dann, wenn es nicht gerade mit Atombomben und Fernraketen, sondern unter der Parole der friedlichen „Koexistenz" und im Zeichen des „Kampfes für den Frieden" mit anderen Mitteln geschieht. Die sich daraus ergebende Politik muß notwendig ihrem Wesen nach offensiv sein und damit die Gegenseite zu ständiger und fortgesetzter Abwehr nötigen. Genau das aber ist das Kennzeichen unserer Zeit.

Die Hoffnung auf eine zwangsläufig sich vollziehende „Verbürgerlichung" auch der kommunistischen Länder, die so manche hegen, bleibt demgegenüber ein mehr als schwacher Trost, solange die Lenker der Politik der beiden kommunistischen Großstaaten, das heißt der Sowjetunion und der Volksrepublik China, dem Dogma von der Unvermeidlichkeit des Sieges der kommunistischen Weltrevolution verhaftet bleiben. Das letzte Jahrzehnt hat nichts gezeitigt, was auf eine Abschwächung dieses Glaubens hindeuten würde. Dem Westen bleibt somit die Pflicht auferlegt, mit den Gedanken der Freiheit von Völkern und Individuen den Kern des Erbes aus Antike und Christentum und damit seine eigene Kultur zu verteidigen. Das ist nicht ein Kampf mit Waffen, sondern ein weltweiter geistiger Kampf, den zu führen der Westen berufen ist und dem er nicht ausweichen kann. Alle Außenpolitik steht unter diesem Zeichen, ja ist fortan von den Grundfragen des Ringens um die Sozialstruktur der Menschheit nicht mehr zu trennen. Der Kampf um diese ist zu einem ihrer Hauptfaktoren geworden.

DER BEREICH DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Das wird noch deutlicher, wenn wir uns nun dem dritten Grundfaktum zuwenden, das die durch den Zweiten Weltkrieg veränderte Welt kennzeichnet, nämlich dem Entstehen einer neuen Staatenwelt. Beschränkte diese sich anfangs noch auf den Vorderen Orient und Südasien, so ist sie seither bekanntlich lawinenartig gewachsen und bildet heute zusammen mit den iberoamerikanischen Ländern das, was als der Bereich der Entwicklungsländer bezeichnet wird. Sie stellt zugleich das Gros der sogenannten „uncommitted nations", jenes heute sehr erheblichen Teils des Erdballs, der sich politisch weder dem Westen noch dem Osten verschreiben will.

Das heißt freilich nicht, daß der Westen oder der Osten sich an diesen Ländern desinteressieren könnte. Das genaue Gegenteil ist der Fall: Das Ringen zwischen West und Ost ist mit ein Ringen um die Seelen der Völker geworden, die diese Länder bewohnen. Wer sich daran desinteressiert, verliert diese dritte Welt.

Zur Problematik der Entwicklungsländer sollen hier nur einige Punkte hervorgehoben werden, die erst in letzter Zeit allmählich ins allgemeine Bewußtsein der Oeffentlichkeit einzusickern scheinen.

1. Die Entwicklung bisher noch unterentwickelter Länder kann nicht nur Ankurbelung der Wirtschaft und Industrialisierung sein. Sie bedeutet zugleich auch die Einleitung eines tiefgreifenden sozialen Umgestaltungsprozesses, der zu revolutionärer Entladung drängt, wenn er nicht klug und weitsichtig gesteuert wird. Man kann nicht Völker, die bisher noch vielfach in mittelalterlicher oder

gar urgeschichtlicher Sozialstruktur lebten, von heute auf morgen in das technische Zeitalter und die moderne Wirtschaft hinüberführen, ohne daß diese überkommene Sozialstruktur völlig umgestaltet und durch etwas Neues ersetzt wird. Es genügt nicht, ihnen neue Fabriken zu bauen, ohne ihnen dabei zu helfen, auch ihre Sozialstruktur zu erneuern. Oft genug muß das gegen den teils passiven, teils aktiven Widerstand der bisher herrschenden Schichten vor sich gehen. Damit ist dann aber unmittelbar eine außerordentliche Anfälligkeit dieser Völker für Heilslehren gegeben, wie sie vor allem der Kommunismus heute bietet. Erscheint doch ohnehin die Sowjetunion mit ihrem in wenigen Jahrzehnten erzielten Industrieaufstieg gerade der Intelligenzschicht, die sich in den Entwicklungsländern bildet oder gebildet hat, oft als nachahmenswertes Idol. So ist der Gesamtbereich der Entwicklungsländer ein Kampfplatz der ideologischen Einflüsse von Ost und West geworden, auch wenn keine kommunistische Propaganda dem noch kräftig nachhelfen würde.

2. Diese explosive Lage wird in Asien, Nordafrika und Iberoamerika noch ungemein verschärft durch den Ueberdruck der Bevölkerungszunahme. In den letzten hundert Jahren hat sich die Erdbevölkerung beinahe verdreifacht. Man erwartet, daß sie sich bis zum Ende des Jahrhunderts abermals verdoppeln wird. Das bedeutet, daß die Zahl der Menschen auf der Erde alle zwölf Tage um die Bevölkerungszahl einer Millionenstadt wächst. Das ist eine Zuwachsrate, die den Erfolg aller Entwicklungshilfe in Frage stellt. Denn wer wollte behaupten, daß es eine leicht zu lösende Aufgabe sein wird, in wenigen Jahrzehnten auch die doppelte Zahl der heutigen Erdbevölkerung ausreichend zu ernähren, wo schon jetzt in so großen Teilen des Erdballs Hunger und Unterernährung herrschen.

3. Die Entwicklungsländer selbst erhoffen das Heil meist von raschester Industrialisierung. Erst neueren Datums ist die Einsicht, daß es vor allem gilt, den Massen, die zumeist noch von der Landwirtschaft leben, dazu zu verhelfen, daß sie rasch aus ihrer Armut und ihrem Elend herauskommen. Geschieht das nicht, ist der Boden für Revolutionen bereit, wie wir sie heute auf Kuba mit ansehen. Der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu helfen, hat aber fast überall tiefgreifende Reformen der Agrarstruktur zur Voraussetzung. Aber auch die Neuverteilung des Bodens nützt nichts, wenn sie nicht mit Kredithergaben und besserer Schulung verbunden ist. Sonst geht es dem neuen Grundbesitzer womöglich noch schlechter als zuvor.

4. Der Westen kämpft in dem Ringen um die Seelen der Völker unter dem Banner der Freiheit. Diese ist auch gewiß sein stärkster Trumpf. Den Massen, die in Armut und Elend leben, ist aber dennoch die Sicherung ihrer materiellen Daseinsbedingungen wichtiger als alle sogenannten Freiheitsrechte. Ob über sie Diktatoren herrschen oder vom Volk gewählte und von einem Parlament überwachte Regierungen, ist ihnen vergleichsweise nebensächlich. Zu echter Demokratie sind sie großenteils noch nicht reif, und so zeigt sich immer wieder, ob in Asien, Afrika oder Iberoamerika, daß demagogische Naturen oder auch Militärjunten die Macht an sich reißen. Süd-Korea ist nur das letzte Beispiel hierfür.

Nicht anders steht es mit dem Problem der Wirtschaftslenkung in diesen Ländern. Man hat vielfach der westlichen Entwicklungshilfe den Vorwurf

gemacht, sie verhelfe fast überall nur der staatlich gelenkten Planwirtschaft in den Sattel und leiste damit geradezu der Verbreitung eines Systems Vorschub, das für den Kommunismus kennzeichnend sei. Der Einwand verdient geprüft zu werden. Wirtschaftliche Freiheit ist sicherlich auch der Eckstein des Systems der politischen Freiheit. Die freie unternehmerische Wirtschaft ist kein Zufallsprodukt der westlichen Lebensform, sondern einer ihrer grundlegenden Gedanken und tragenden Säulen. Aber mit ihrer Verwirklichung steht es ähnlich wie mit der Idee der politischen Freiheit. Im Zuge des Entwicklungsvorgangs müssen die Völker an die freie Unternehmenswirtschaft herangeführt, durch praktische Beispiele von ihren Vorzügen überzeugt sowie in den Stand gesetzt werden, eine entsprechende Unternehmerschicht überhaupt erst einmal zu bilden. Das ist keineswegs ein hoffnungsloses Unterfangen. Die Einsicht vom Nutzen und von der Bedeutung der westlichen Privatwirtschaft und die Bereitwilligkeit, dieser Erkenntnis Rechnung zu tragen, ist vielmehr auch dort weithin vorhanden, wo heute noch der Industrieaufbau in der Form staatlicher Unternehmen betrieben wird.

Das Ende des Kolonialzeitalters, das Heraufkommen einer neuen, von Europa politisch unabhängigen Staatenwelt bedeutet gewiß für die Weltstellung unseres alten Kontinents eine fühlbare Einbuße. Dem steht jedoch etwas anderes gegenüber, was wir auch nicht übersehen sollten. Der große Umgestaltungsprozeß, der sich in den Entwicklungsländern heute vollzieht, bedeutet doch zugleich auch deren Durchdringung durch unsere westliche Zivilisation, und zwar in Form einer von diesen Völkern selbst gewollten Uebernahme unserer westlichen Lebensformen. Worum wir dabei besorgt sein müssen, ist aber, daß sich diese Uebernahme nicht nur auf das Technische beschränkt, während Politik, Wirtschaft und die geistige Grundhaltung sich nach östlichem Muster ausrichten. Bei dieser Frage handelt es sich vielleicht um das eigentlich entscheidende Geschehen der Gegenwart.

DIE NUKLEARE RÜSTUNG UND DAS PROBLEM DER FRIEDENSSICHERUNG

Ungeachtet der Tragweite der Probleme der Entwicklungsländer steht heute im Vordergrund des Tagesgeschehens die Bedrohung durch das Wettrüsten, vor allem aber durch die nukleare Rüstung. Daher kommt dem Problem der Friedenssicherung eine ganz besondere und vordringliche Bedeutung zu. Die hierfür eigens geschaffene Institution der Vereinten Nationen war von vornherein freilich belastet mit dem Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Immerhin hat sie sich doch als nützliches Forum für die Schlichtung oder doch wenigstens die Entschärfung mancher Welthändel erwiesen, wie zum Beispiel durch das Eingreifen im Kongo. Mit dem Hereinströmen neuer Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen hat diese freilich auch ihr Gesicht verändert, was im Frühjahr 1961 den amerikanischen Vertreter, *Stevenson*, zu der Feststellung veranlaßte, die Vorherrschaft des Westens in den Vereinten Nationen gehe ihrem Ende entgegen. Gerade diese Vorherrschaft wollte *Chruschtschow* treffen, als er Ende 1960 die Ersetzung des Generalsekretärs durch ein Triumvirat forderte, das nur gemeinsam handeln dürfte. Das hieße natürlich, die Vereinten

Nationen mehr noch als bisher lahmzulegen und zu einer wertlosen Körperschaft zu machen.

Der bedingungslose Gewaltverzicht, den die Satzung der Weltorganisation vorschreibt, vermochte die Notwendigkeit der Verteidigungsbereitschaft gegen einen Friedensbruch nicht aufzuheben und auch nicht das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, das von der Satzung in Artikel 51 ausdrücklich anerkannt wird. Damit blieb zur Rüstung und Blockbildung der Mächte Raum wie eh und je. Das Streben nach Friedenssicherung mußte sich deshalb auf den Gedanken weltweiter Abrüstung konzentrieren. Aber auch die Bemühungen eines ganzen Jahrzehnts um dieses Problem haben bisher keine Lösung gezeitigt. Fast zwangsläufig traten angesichts der Tatsache, daß von allen Waffen die Atomwaffen am gefährlichsten sind, die Bemühungen um die Einstellung der Kernwaffenversuche an die Spitze des Verhandlungsprogramms. Dabei handelte es sich um einen ersten, noch sehr bescheidenen Schritt, der zwar der Ausbreitung der Atomwaffen gewisse Hindernisse in den Weg legen, die Gefährdung der Welt durch die schon vorhandenen Waffen jedoch noch keineswegs verringern konnte. Auch hier hat die Sowjetunion für die Leitung der Kontrollorganisation, über die man sich schon fast einig war, im März 1961 ein Triumvirat mit Vetorecht jedes Mitglieds dieser „Troika“ gefordert. Das würde natürlich jede Kontrolle illusorisch machen, was *Chruschtschow* bei dem Treffen mit *Kennedy* in Wien nicht daran gehindert hat, an dieser Forderung mit gewohnter Starrheit festzuhalten. Bleibt es dabei, so wird die Welt ihre Hoffnungen auf Abrüstung und daraus sich ergebender Entspannung vorerst noch weiter herabsetzen müssen.

Das Gesamtbild der Lage zeigt eine Welt voller Spannungen und Unausgeglichenheit. Beim Rückblick auf das letzte Jahrzehnt ist es gewiß als positiv zu bewerten, daß im großen und ganzen der Frieden schließlich doch bewahrt blieb, wenn auch nur im Schatten der atomaren Bedrohung. Der Frieden, den die Völker erstreben, ist das aber nicht, und er kann auch nicht erreicht werden durch ein einfaches Sichabfinden mit der Lage der Dinge. Auch die Träume von Flügen zu fernen Planeten, mit denen sich unsere Zeit über die Drohung des atomaren Schreckens hinwegzusetzen sucht, lassen die Grundfragen ungelöst, vor die die Welt sich gestellt sieht. Die Außenpolitik unserer Zeit muß Aufgaben von einer Größe und Kompliziertheit lösen, wie frühere Geschichtsperioden sie nicht gekannt haben. Sie kannten freilich auch nicht den Erdball als den einheitlichen Schauplatz aller Gegensätze, der er für uns geworden ist. Diese Gegensätze lassen sich nicht von heute auf morgen beheben. Sie erfordern ein stetes Bemühen, das aber nur fruchtbar sein kann, wenn es klaren Zielen dient. Diese aber können für die westliche Welt nur wahre Freiheit und wahrer Frieden heißen.

Griechenland und die europäische Integration

Die Assoziierung Griechenlands mit der EWG als Beispiel europäischer Entwicklungshilfe

Von Norbert Welter

DAS ERSTE ASSOZIIERUNGSABKOMMEN NACH ART. 238 DES EWG-VERTRAGES

Am 9. Juli 1961 unterzeichneten die Außenminister der EWG-Länder und Griechenlands sowie der Präsident des EWG-Ministerrates das Abkommen, das die Assoziierung Griechenlands mit dem Gemeinsamen Markt vorsieht. Mit der Unterzeichnung des Abkommens — die Schlußakte zählt neben dem eigentlichen Assoziierungsabkommen zwanzig Protokolle, zwei Absichtserklärungen, fünf Auslegungserklärungen, zwei Erklärungen der Bundesrepublik Deutschlands auf; hinzu kommen ein Briefwechsel zwischen den beiden Delegationsleitern sowie eine Reihe von Bestimmungen interner Art der EWG-Länder und EWG-Organe — haben Verhandlungen zwischen der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der griechischen Regierung, die sich zwei Jahre lang hinzogen, ihren vorläufigen Abschluß gefunden. Bevor der Vertrag in Kraft treten kann, muß er noch vom griechischen Parlament ratifiziert und vom Europäischen Parlament begutachtet werden. Da der Vertrag auch Verpflichtungen enthält, die von den Mitgliedstaaten individuell übernommen werden, müssen schließlich auch die nationalen Parlamente der sechs EWG-Staaten dem Vertrag zustimmen. So dürfte das Assoziierungsabkommen kaum vor Mitte des Jahres 1962 in Kraft treten.

Vergleicht man die Vorgeschichte der Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Assoziierung Finnlands mit der Europäischen Freihandelszone (EFTA), so fällt die lange Dauer der Verhandlungen über die Griechenland-Assoziierung auf[1]. Die griechische Initiative zur Assoziierung datiert vom 8. Juni 1959. Es hat also, selbst wenn man den sondierenden Charakter der ersten Gespräche in Rechnung stellt, langwieriger Verhandlungen bedurft, bis der Griechenland-Vertrag unterzeichnet werden konnte. Dafür sind mehrere Gründe maßgebend.

Zunächst bildeten die Griechenland-Verhandlungen einen Präzedenzfall für die Assoziierung nach Artikel 238 des EWG-Vertrages[2]. Materielle Zugeständnisse der EWG an Griechenland wie die vertragliche Ausgestaltung mußten deshalb von der EWG stets unter dem Blickwinkel der eventuellen Assoziierung anderer Länder gesehen werden. Die Türkei hat bereits wenige Monate nach dem griechischen Antrag das Ersuchen auf Assoziierung an die EWG gestellt. Die Nie-

---

Norbert *Welter*, Diplomvolkswirt. Diplom über Europäische Studien des Europäischen Forschungsinstituts der Universität des Saarlandes. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Integration des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln.

derlande haben die Frage einer Assoziierung der Antillen und Surinams aufgeworfen. Israel hat in einer Note an den EWG-Ministerrat die Frage der Handelsbeziehungen mit der EWG angeschnitten. Irland hat der EWG mitgeteilt, daß es sich im Falle eines britischen Beitritts gerne der EWG anschließen möchte. Auf Grund der jüngsten Entwicklung muß mit Assoziierungsanträgen weiterer Länder gerechnet werden.

Ein zweites retardierendes Element bildeten die Ansprüche, die die EWG-Partner an eine Assoziierung stellten. Die Assoziierung Griechenlands sollte über lose handelspolitische Bindungen klassischer Art hinausgehen und den vollständigen Beitritt Griechenlands zum Gemeinsamen Markt zum Endziel haben[3]. Schon die Verhandlungen über einen Handelsvertrag nehmen geraume Zeit in Anspruch. Um wieviel mehr mußte dies also für die in ihren Zielen weit ehrgeizigere Einbeziehung Griechenlands in den Gemeinsamen Markt zutreffen.

Verzögerungen ergaben sich schließlich aus der institutionellen Struktur der EWG. So wurden die Verhandlungen auf der EWG-Seite zwar von der EWG-Kommission geführt — die zudem hierbei über keine eigenen Erfahrungen verfügte —, doch oblag der Verhandlungsabschluß laut Vertrag von Rom (Artikel 238) dem Ministerrat. Die vertraglichen Zugeständnisse mußten von den nationalen Regierungen der EWG-Länder gebilligt werden. Obgleich die EWG-Kommission als Makler die Verhandlungen in ständigem Kontakt mit einem besonderen Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten führte, konnte es doch nicht ausbleiben, daß die EWG-Kommission häufig neue Verhandlungsvollmachten beim EWG-Ministerrat einholen mußte. Die Kommission hatte also gleichsam Verhandlungen mit zwei Partnern zu führen, nämlich mit Griechenland einerseits und mit dem Mandatgeber, dem Ministerrat, andererseits.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der angestrebten Zollunion zwischen Griechenland und der EWG um die Integration zweier Räume mit gänzlich unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur und unterschiedlichem Entwicklungsstand handelte. Die Verknüpfung Griechenlands mit dem Gemeinsamen Markt erforderte die Berücksichtigung der gesonderten Interessenlage eines volkswirtschaftlich unterentwickelten, vorwiegend agrarisch orientierten Landes. Das Assoziierungsabkommen mußte also im Interesse der griechischen Wirtschaft bis zu einem gewissen Grade zusätzlich die Ansätze und Instrumente zu einem Entwicklungsprogramm der griechischen Volkswirtschaft enthalten.

Diese Umstände verleihen der Assoziierung Griechenlands mit der EWG zusätzliche Bedeutung. Das Assoziierungsabkommen ist über die Verknüpfung eines europäischen Randstaates mit der EWG hinaus als ein Akt der innereuropäischen Entwicklungshilfe zu würdigen.

DAS GRIECHISCHE INTERESSE AN EINER VERBINDUNG MIT EUROPA

Der Außenhandel Griechenlands ist überwiegend nach Europa ausgerichtet. In den letzten Jahren entfielen etwa siebzig vH der griechischen Gesamtausfuhr auf die westeuropäischen Länder. Den überwiegenden Anteil daran haben landwirtschaftliche Erzeugnisse, die weniger leicht absetzbar als Industriewaren und infolgedessen stärker auf sichere Absatzmärkte angewiesen sind. So nimmt es

nicht wunder, daß Griechenland von Anfang an zu den eifrigsten Befürwortern einer möglichst weitgehend integrierten europäischen Freihandelszone gehörte. Bei den OEEC-Verhandlungen trat es zeitweilig als Sprecher der Gruppe der unterentwickelten europäischen Randländer auf. Zu den wesentlichsten griechischen Forderungen gehörten dabei eine aktive regionale Entwicklungspolitik der großeuropäischen Freihandelszone sowie Garantien für einen erweiterten Absatz landwirtschaftlicher Produkte[4].

Nach dem Scheitern der OEEC-Verhandlungen suchte Griechenland bald Anschluß an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, da es für seine Exporte in starkem Maße von den Märkten der Sechs abhängt. Im Jahre 1956 gingen 47,9 vH (91,0 Millionen Dollar) der griechischen Ausfuhr (rund 190 Millionen Dollar) in die EWG-Länder. Damit befand sich Griechenland in größerer Exportabhängigkeit von den Märkten der Sechs als irgendeines der EWG-Länder[5]. Hinzu kommt eine starke gütermäßige Konzentration auf Nahrungsmittel und Rohstoffe. Von den griechischen Exporterlösen entstammen rund zwei Drittel dem Verkauf dreier Güter, nämlich unverarbeiteter Tabak, Baumwolle und Trockenfrüchte, wobei die Baumwolle in den letzten Jahren ihren Anteil stetig vergrößerte und auch in Zukunft vergrößern dürfte, so daß der Zeitpunkt nicht mehr fern scheint, bis sie den Tabak von der ersten Stelle der Exportgüter verdrängt haben wird[6]. Die gütermäßige Konzentration tritt besonders ausgeprägt im Handel mit den EWG-Ländern in Erscheinung[7]: Im Jahre 1956 kamen 32,3 vH der griechischen Exporterlöse aus dem Verkauf dieser drei Güter innerhalb der EWG; 44 vH der gesamten Tabakerlöse und 78 vH der griechischen Baumwollexporte wurden auf den Märkten der EWG-Länder erzielt. Für den Fall, daß die Exporte von Tabak, Baumwolle und Trockenfrüchten in die EWG-Länder auf Null sinken würden, würde Griechenland damit 50 vH seiner Einnahmen aus dem Export dieser Güter und rund ein Drittel seiner Gesamteinnahmen verlieren[8]. Zwar spricht vieles dafür, daß die griechischen Exportgüter auf Grund ihrer Qualität, ihrer Preisklasse und der Konsumgewohnheiten auf dem EWG-Markt relativ stärker gegen die Auswirkungen der Zollpräferenz zugunsten der europäischen und der assoziierten afrikanischen EWG-Mitgliedstaaten gesichert sind[9] als die anderer Länder, doch wird aus diesen Angaben deutlich, welche Bedeutung für Griechenland eine Verbindung mit dem Gemeinsamen Markt hat. Im Gegensatz dazu hat Griechenland für die EWG als Lieferant wie als Kunde nur minimale Bedeutung. Ein Anschluß an den Gemeinsamen Markt empfahl sich für Griechenland um so mehr, da die EWG-Länder Bereitschaft zeigten, den griechischen Wünschen auf Investitionsbeihilfen und Sonderregelungen für die Landwirtschaft sowie beim Zoll- und Kontingentsabbau entgegenzukommen, Wünsche, die der unausgeglichenen Struktur und der mangelnden Entwicklung der griechischen Wirtschaft entspringen.

MODELLFALL EINES UNTERENTWICKELTEN EUROPÄISCHEN RANDLANDES

Griechenland ist geradezu der Modellfall eines wirtschaftlich unterentwickelten europäischen Randlandes[10]. Die anderen Länder, die in diese Kategorie gehören, sind die Türkei, Spanien, Portugal, Irland und — mit einigen Einschränkungen — Island. Die griechische Wirtschaft ist gekennzeichnet durch niedriges Pro-Kopf-

Einkommen, starkes Uebergewicht der Landwirtschaft, durch chronische Passivität der Handels- und Labilität der Zahlungsbilanz, durch hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie durch eine anomal hohe Abhängigkeit von der Weltwirtschaft. So betrug das Bruttosozialprodukt je Kopf der Bevölkerung im Jahre 1956 in Griechenland 286,6 Dollar gegenüber einem Durchschnittseinkommen von 786,5 Dollar für die OEEC-Länder. Damit lag Griechenland zusammen mit Portugal weit hinter den anderen OEEC-Ländern[11]. Etwa die Hälfte der Erwerbstätigen sind in der Landwirtschaft tätig, rund 40 vH der in der Landwirtschaft eingesetzten Arbeitskräfte sind dabei unterbeschäftigt[12]. Der Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttosozialprodukt beträgt 35 vH[13].

In der landwirtschaftlichen Erzeugung sind einige wenige Kulturen, wie Tabak (rund ein Neuntel der griechischen Bevölkerung lebt direkt oder indirekt vom Tabak), Baumwolle und Trockenfrüchte (insbesondere Sultaninen, Korinthen), vorherrschend. Die Importe konnten in den verflossenen Jahren noch nicht zur Hälfte durch Exporte finanziert werden (in den Jahren 1956 bis 1958 nur zu 45,5 vH beziehungsweise 47,7 vH)[14]. Die chronischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten infolge des Handelsdefizits (hervorgerufen vor allem durch den hohen Investitionsbedarf der griechischen Wirtschaft) und einer nicht immer gesunden Währungspolitik mußten in der Nachkriegszeit durch private Schenkungen und Transferierungen[15], Kredite und Zuschüsse der Vereinigten Staaten sowie in zunehmendem Maße der OEEC-Länder, allen voran der Bundesrepublik Deutschland, gedeckt werden[16].

Aus diesen Gründen mußte und muß sich die griechische Wirtschaftspolitik darum bemühen, durch vermehrte Industrialisierung die Produktion vielseitiger zu gestalten, die einseitige Ausfuhrabhängigkeit zu mildern, neue Arbeitsplätze zu schaffen und das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung zu erhöhen[17]. Dazu bedarf es jedoch zahlreicher Neuinvestitionen, insbesondere ausländischer Kredite, da das inländische Kapital, gemessen an dem großen Bedarf, sehr gering ist, sowie des vorübergehenden Schutzes neuer Produktionszweige durch „Erziehungszölle" im Listschen Sinne.

DIE AUSGANGSPOSITION IN DEN ASSOZIATIONSVERHANDLUNGEN

Die griechischen Forderungen in den Assoziationsverhandlungen mit der EWG bewegten sich dann auch auf der durch die fehlende wirtschaftliche Entwicklung vorgezeichneten Linie. Im Vordergrund standen Erleichterungen und Garantien beim Absatz griechischer Agrarprodukte auf dem EWG-Markt, Investitionshilfen der EWG, eine möglichst lange Uebergangszeit sowie Schutzklauseln zugunsten Griechenlands. Diese Punkte verursachten auch die eigentlichen Schwierigkeiten bei den Verhandlungen — zumal Griechenland als ausgesprochen harter Verhandlungspartner auftrat —, nicht dagegen politische Probleme.

War das griechische Interesse an einer Assoziierung vorwiegend wirtschaftlich bedingt, so stand man auf seiten der EWG dem griechischen Antrag vor allem aus politischen Gründen positiv gegenüber. Nicht nur weil eine wirtschaftliche Bindung Griechenlands an die EWG im Sinne der Stärkung der westlichen

Solidarität lag und geeignet sein konnte, ein allzu großes griechisches Engagement im Osthandel, das sich in den letzten Jahren abzeichnete, zu verhindern. Es kam der EWG vor allem darauf an, ihre Behauptung unter Beweis zu stellen, die EWG sei eine „offene" Gemeinschaft, und darüber hinaus politische Solidarität gegenüber den fünf „vergessenen" europäischen Randländern zu demonstrieren[18]. Dieses Ziel rechtfertigte wirtschaftliche Zugeständnisse auch insofern, als der EWG aus der Assoziierung ein unbestreitbarer Prestigegewinn zuwachsen mußte. Daß diese Zugeständnisse von den Griechen dennoch so hart erkämpft werden mußten, hängt unter anderem auch damit zusammen, daß die griechischen Wünsche bisweilen mit den Interessen landwirtschaftlich strukturierter EWG-Länder mit ähnlicher Anbauskala, wie zum Beispiel Italien, kollidierten.

DIE VERTRAGLICHEN BESTIMMUNGEN

Zollunion EWG—Griechenland

Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gründet sich auf eine Zollunion mit Abbau der Binnenzölle, mit einem gemeinsamen Außenzoll und Abbau der Kontingente[19]. Die Uebergangszeit für die Zollunion beträgt zwölf Jahre (Art. 6). Zwar ist für beide Vertragspartner der gleiche Rhythmus des Zollabbaus vorgesehen (Art. 14), doch haben die EWG-Länder in einem Sonderprotokoll (Protokoll Nr. 6) zugestanden, gegenüber Griechenland die Zölle anzuwenden, die sie bei Inkrafttreten des Vertrages in ihrem Handelsverkehr untereinander anwenden, d. h. die bisherigen Binnenzollsenkungen Griechenland vorzeitig zugute kommen zu lassen und auch die künftigen Senkungen der Binnenzölle — dies gilt auch für den beschleunigten Zollabbau — auf den Warenverkehr mit Griechenland auszudehnen. Griechenland hingegen muß seine erste Zollsenkung um 10 vH bei Inkrafttreten des Abkommens vornehmen, die folgenden jeweils in einem Abstand von achtzehn Monaten, ab der achten Zollsenkung schließlich jährlich (Art. 14). Griechenland hat sich verpflichtet, seine Zölle im Handelsverkehr mit Drittländern an den EWG-Außenzoll anzupassen, und zwar nach dem gleichen Modus, wie dies die EWG-Länder nach dem Vertrag von Rom tun, d. h. die erste Anpassung um 15 vH bzw. 30 vH findet bei einem Abbau der Binnenzölle um 30 vH, die zweite bei einem Binnenzollabbau um 60 vH und die dritte zu Ende der Uebergangszeit (Art. 20) statt.

Die Vertragspartner verzichten darauf, im Handelsverkehr untereinander neue mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen einzuführen (Art. 23). Dies gilt für Griechenland jedoch nur bis zur Höhe von 60 vH seiner Einfuhren aus der Gemeinschaft (nach fünf bzw. zehn Jahren bis zu 75 vH bzw. 80 vH). Griechenland kann für die nichtliberalisierten Waren neue Kontingente einführen, muß dann den EWG-Ländern jedoch Globalkontingente in Höhe von 75 vH der Einfuhren aus der Gemeinschaft einräumen. Die EWG-Länder dehnen die Kontingentserhöhungen im Handelsverkehr untereinander bei Inkrafttreten des Vertrages auf Griechenland aus (Protokoll Nr. 6). Dieses erklärt sich bereit, seine Einfuhrkontingente gegenüber den EWG-Ländern schrittweise bis spätestens 22 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages ganz abzubauen.

Sonderregelungen zur Zollunion

Um den Aufbau neuer Industriezweige zu ermöglichen und zu fördern und der griechischen Wirtschaft die Anpassung an den Gemeinsamen Markt zu erleichtern, sind Griechenland für die Oeffnung seines Marktes einige bedeutsame Sonderregelungen zugestanden worden. Unter gewissen Voraussetzungen kann Griechenland Einfuhrzölle

einführen, wiedereinführen oder erhöhen, doch dürfen die Zollsätze in diesen Fällen 25 vH nicht überschreiten. Sie sollen auf neun Jahre befristet sein und nicht mehr als 10 vH der griechischen Einfuhren aus der EWG betreffen. Statt Zölle zu erhöhen oder einzuführen, kann Griechenland auch Kontingente wieder einführen, doch dürfen diese nicht unter 60 vH der griechischen Einfuhren aus der Gemeinschaft liegen (Art. 18).

Was den Außenzoll betrifft, so kann Griechenland die Zollsenkungen gegenüber Drittländern im Zuge der Anpassung an den Außenzoll bis zum Ende der 22jährigen Uebergangszeit aufschieben und für gewisse Güter auch nach Ende der Uebergangszeit weiter höhere Zölle als im EWG-Außentarif erheben (Art. 20). Schließlich darf Griechenland für Einfuhren aus Ländern, mit denen es bilaterale Verträge geschlossen hat, mit Zustimmung des Assoziierungsrates Zollkontingente einräumen (Art. 21), deren Einfuhrwert jedoch 10 vH der gesamten griechischen Einfuhren aus Drittländern und ein Drittel der Einfuhren jeder zollbegünstigten Ware nicht überschreiten darf (Protokoll Nr. 8). Diese Bestimmung soll insbesondere den griechischen Interessen im Osthandel Rechnung tragen. Unter gewissen Umständen kann Griechenland auch für Grundstoffe Exportkontingente aufrechterhalten oder einführen, sofern sich dies für die Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftsbereiche als notwendig erweisen sollte (Art. 28).

Die wichtigsten Sonderregelungen zugunsten der griechischen Wirtschaft bestehen in der Gewährung einer verlängerten Uebergangszeit von 22 Jahren (Art. 15). Sie gilt für eine ganze Reihe von verarbeiteten Waren, die in Griechenland zur Zeit hergestellt werden und im Anhang I zum Vertrag aufgezählt sind und rund ein Drittel der griechischen Gesamteinfuhr ausmachen. Für diese Waren werden die griechischen Zölle gegenüber den EWG-Ländern erstmals bei Inkrafttreten des Vertrages um 5 vH abgebaut, beim zweiten, dritten und vierten Mal ebenfalls um 5 vH, und zwar jeweils nach 30 Monaten. Danach gilt der normale Rhythmus des Zollabbaus (Art. 15). Die Liste der Güter, für die Griechenland eine verlängerte Uebergangszeit zugestanden wurde, kann in den ersten zwei Jahren bis zu 3 vH der Einfuhren aus der Gemeinschaft geändert werden.

Der landwirtschaftliche Sektor

Die Assoziierung erstreckt sich auch auf die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 32). Die Assoziierung soll einhergehen mit der fortschreitenden Harmonisierung der Agrarpolitik der Gemeinschaft und Griechenlands. Sie soll spätestens am Ende der verlängerten Uebergangszeit, also nach 22 Jahren, verwirklicht sein (Art. 33).

In jedem Fall soll die Gemeinschaft bei der Ausarbeitung ihrer gemeinsamen Agrarpolitik der Sonderlage, den Möglichkeiten und den Interessen der griechischen Landwirtschaft Rechnung tragen (Art. 33). In Vorwegnahme der Harmonisierung der Agrarpolitik sind die Vertragspartner übereingekommen, gewisse landwirtschaftliche Erzeugnisse, die im Anhang III aufgezählt sind, beim Zoll- und Kontingentsabbau wie Industriewaren zu behandeln (Art. 37).

Um den griechischen Wünschen nach dem Absatz ihrer wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse nachzukommen, haben sich die EWG-Länder in zwei Sonderprotokollen verpflichtet, ihren Zoll für Rosinen (Protokoll Nr. 17) und Tabak (Protokoll Nr. 15) bei Inkrafttreten des Abkommens um 50 vH zu senken, ihre nationalen Zölle gleichzeitig an den EWG-Außenzoll anzupassen und die restlichen 50 vH der Binnenzölle binnen sechs Jahren abzubauen. Darüber hinaus haben sich die EWG-Länder mit Tabakhandelsmonopol verpflichtet, den Bezug griechischen Tabaks für die Dauer von fünf Jahren auf seiner jetzigen Höhe zu halten und entsprechend zu erhöhen, wenn die übrigen EWG-Länder mehr griechische Tabake einführen. Das französische Tabakmonopol wird seine Bezüge griechischen Tabaks im ersten Jahr ferner um 10 vH er-

höhen. Weiter haben sich die EWG-Staaten bereit erklärt (Protokoll Nr. 14), den Absatz bestimmter griechischer Weinsorten durch die Einräumung von Kontingenten zu fördern. Einfuhrerleichterungen sind auch für Südfrüchte (Protokoll Nr. 18) und Baumwolle (Absichtserklärung Nr. 1) vorgesehen oder in Aussicht gestellt.

Die EWG-Länder haben sich im Protokoll Nr. 10 ausdrücklich bereit erklärt, keine 20 vH übersteigende Aenderung der Zölle für Tabak, Rosinen, Oliven, Kolophonium und Terpentinöl vorzunehmen, ohne daß zuvor der Assoziationsrat seine Zustimmung erteilt hätte. Diese Bestimmung gibt Griechenland für die fünf Produkte praktisch ein Vetorecht. Diese Regelung gilt bei Tabak auch für jede 10 vH überschreitende Aenderung der spezifischen Mindest- und Höchstsätze.

Ansätze zu einer Wirtschaftsunion

Die Assoziierung Griechenlands geht über eine Zollunion zwischen Griechenland und der EWG hinaus und enthält auch Elemente einer Wirtschaftsunion. So soll ebenso wie innerhalb der EWG auch zwischen Griechenland und den EWG-Ländern die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bis zum Ende der zwölfjährigen Uebergangszeit eingeführt werden. Bis dahin soll die EWG den griechischen Interessen in dieser Frage Rechnung tragen (Art. 44). Griechenland soll ebenfalls in den Genuß etwaiger Berufsausbildungsprogramme (Art. 45) und technischer Hilfe (Art. 46) kommen. Ebenso soll das Niederlassungsrecht schrittweise zwischen der Gemeinschaft und Griechenland verwirklicht (Art. 47, 48) und der Kapitalverkehr liberalisiert werden (Art. 61). Darüber hinaus soll Griechenland bis zu einem gewissen Grade in die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG einbezogen werden (Art. 50). Ferner ist die Uebernahme der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages vorgesehen (Art. 51), wobei Griechenland für die Dauer der Uebergangszeit gewisse Erleichterungen zugestanden wurden (Art. 52). Hierunter fallen u. a. das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Nationalität (Art. 5), das Verbot von Kartellen, soweit Kartelle oder kartellähnliche Absprachen den Handel zwischen der EWG und Griechenland nachhaltig beeinträchtigen, das Verbot staatlicher wettbewerbsverfälschender Subventionen sowie das Dumping-Verbot (Art. 56) und das Verbot steuerlicher Diskriminierungen (Art. 53). Ausfuhrrückvergütungen und Einfuhrausgleichssteuern für direkte Steuern (Art. 54) sind ebenfalls verboten.

Durch eine gesunde Wirtschaftspolitik sollen das Gleichgewicht der Gesamtzahlungsbilanz, das Vertrauen in die eigene Währung sowie eine ständige und ausgeglichene Volkswirtschaft bei stabilem Preisniveau gesichert werden. Die Vertragspartner sollen sich regelmäßig konsultieren, um ihre Politik aufeinander abzustimmen (Art. 58). Die Wechselkurspolitik gilt als ein Problem gemeinsamen Interesses (Art. 59). Bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten können sowohl Griechenland als auch die Gemeinschaft Schutzmaßnahmen treffen (Art. 60). Die EWG-Länder haben Griechenland ihre Unterstützung zugesichert, den Kapitalzufluß nach Griechenland zu fördern (Art. 62). Während der Uebergangszeit soll die Handelspolitik koordiniert und danach nach gemeinsamen Grundsätzen betrieben werden (Art. 64).

Die Finanzhilfe an Griechenland

Zur Förderung der Entwicklung der griechischen Volkswirtschaft haben die EWG-Länder Griechenland einen Finanzkredit in Höhe von 125 Mill. Dollar für die ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens zugesagt. Diese Kredite sollen laut Protokoll Nr. 19 über die Europäische Investitionsbank abgewickelt werden. Diese Bestimmung bedeutet zweifellos eine Verschärfung der Kreditbedingungen. Die Zinssätze sollen denen entsprechen, die die Europäische Investitionsbank bei Unterzeichnung des Kreditvertrages anwendet. Für zwei Drittel der zugesagten Kreditsumme können allerdings Zinsverbilligungen gewährt werden. In einem Zusatzabkommen haben

sich die EWG-Länder darauf geeinigt, daß die Kredite an Griechenland in der Regel von der Europäischen Investitionsbank gewährt werden sollen. Sie erteilen der Europäischen Investitionsbank einen Kreditauftrag für eine erste Tranche in Höhe von 50 Mill. Dollar, die in den beiden ersten Jahren gewährt werden soll. Etwaige Verluste der Investitionsbank aus diesem Auftrag sollen von den EWG-Ländern im Verhältnis ihres Anteils am Gesellschaftskapital der Investitionsbank getragen werden. Nach dem gleichen Schlüssel soll die Finanzhilfe an Griechenland von den EWG-Ländern zur Verfügung gestellt werden und sollen die Zinssubventionen getragen werden. In einer Absichtserklärung haben sich die EWG-Länder ebenfalls bereit erklärt, den Beitritt Griechenlands zur Europäischen Investitionsbank während der nächsten fünf Jahre wohlwollend zu prüfen.

Die Assoziationsorgane

Zur Erreichung der Ziele der Assoziierung sieht das Abkommen einen Assoziationsrat vor, der einerseits aus Vertretern Griechenlands, andererseits aus Vertretern der sechs EWG-Länder sowie der Gemeinschaft besteht. Der Assoziationsrat hat Entscheidungsbefugnis. Seine Abstimmungen erfolgen einstimmig (Art. 65). Der Rat kann jederzeit Ausschüsse einsetzen (Art. 66). Bei Streitigkeiten, die vom Assoziationsrat nicht beigelegt werden können, entscheidet ein dreiköpfiges Schiedsgericht (Art. 67). Maßnahmen, die die Zusammenarbeit und die Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß einerseits und den entsprechenden griechischen Organen erleichtern, sollen vom Assoziationsrat getroffen werden (Art. 71).

EIN AKT INNEREUROPÄISCHER ENTWICKLUNGSHILFE

Untersucht man das Assoziierungsabkommen daraufhin, ob die Assoziierung „gleiche Rechte und Pflichten" vorsieht, so zeigt sich deutlich, daß man wohl kaum von einem Gleichgewicht der Rechte und Pflichten sprechen kann. Der endgültige Beitritt Griechenlands mit allen Rechten und Pflichten, den Artikel 72 des Abkommens vorsieht, ist, sollte er überhaupt jemals erfolgen, ein Ziel auf lange Sicht.

Die Ansätze zur Wirtschaftsunion sind nur schwach entwickelt, das Abkommen beschränkt sich hierbei im wesentlichen auf eine Konsultation. Auch die Zollunion ist mit so vielen Sonderregelungen zugunsten Griechenlands verbunden, daß sie für lange Zeit praktisch nur in einer Richtung wirksam ist. Berücksichtigt man dazu die Kredithilfe, die die Gemeinschaft Griechenland gewährt, so zeigt sich der Charakter des Assoziierungsabkommens als eines Aktes innereuropäischer Entwicklungshilfe. In diesem Lichte gesehen, bietet das Assoziierungsabkommen geeignete Handhaben für die wirtschaftliche Entwicklung, für finanzielle Hilfe, einen offenen Markt für die griechischen Erzeugnisse und Garantien für den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Ob und inwieweit die Entwicklungshilfe, die die Assoziierung Griechenland gewährt, Früchte trägt, wird vor allem von Griechenland selbst abhängen. Die Assoziierung mit dem Gemeinsamen Markt ist kein Allheilmittel, sie ist vielmehr eine Herausforderung[20]. Was Griechenland not tut, ist eine echte Umstrukturierung seiner Wirtschaft. Bislang kann man höchstens von einer gewissen Steigerung der industriellen Kapazität, nicht aber von einer Industrialisierung Griechenlands sprechen. Griechenland ist bis heute ein halbindustrialisiertes Land geblieben[21].

Soll Griechenland seine Probleme meistern, so erfordert dies eine Anpassung großen Ausmaßes. Das gilt nicht nur für die Wirtschaft. Das bedeutet vielmehr auch den Verzicht auf seinen traditionellen Individualismus und verlangt eine Anpassung der griechischen Geisteshaltung[22].

PRÄZEDENZFALL ODER ABKOMMEN SUI GENERIS?

Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellt den ersten Fall einer Assoziierung nach Artikel 238 des EWG-Vertrages dar. Ist sie deshalb auch ein Präzedenzfall für die Assoziierung anderer Länder, die derartige Wünsche schon geäußert haben, oder gar auch der neutralen europäischen Länder für den Fall, daß Großbritannien und andere Länder der EWG beitreten? Sie ist bis zu einem gewissen Grade ein Präzedenzfall für dieAssoziierung anderer unterentwickelter europäischer Randländer insofern, als die EWG bei einer Assoziierung dieser Länder ähnliche materielle Zugeständnisse machen müßte. Dies gilt nicht für das griechische Veto bei der Aenderung gewisser Sätze des EWG-Außenzolls, denn der EWG-Ministerrat hat in seiner Sitzung vom 19. Mai 1961 ausdrücklich festgestellt, daß diese Konzession eine außergewöhnliche Maßnahme darstellt, die sich nur aus der besonderen Bedeutung dieser Erzeugnisse für die griechische Wirtschaft ergibt und kein Präzedens für die Assoziierung anderer Drittstaaten schafft. Aber auch bei der Assoziierung anderer unterentwickelter europäischer Randländer ist höchst zweifelhaft, ob es zweckmäßig ist, eine Zollunion mit Ansätzen zu einer Wirtschaftsunion nach dem Vorbild des Griechenland-Vertrages abzuschließen. So werden die Verhandlungen mit der Türkei, die am 10. April wieder aufgenommen wurden, allem Anschein nach keine Zollunion, sondern ein lockereres Gebilde zum Ziele haben. Gegenüber den entwickelten europäischen Ländern müssen dagegen höhere Anforderungen gestellt werden. Hier wären Verhandlungen auf der Grundlage des EWG-Vertrages erforderlich. Der Griechenland-Vertrag ist also kein Präzedenzfall, sondern ein Vertrag sui generis. Als solcher ist er ein Beweis für die „Politik der offenen Tür", die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft betreibt, und ein Zeugnis für die Verantwortung der Industrieländer Europas gegenüber dem wirtschaftlich unterentwickelten Teil des Kontinents.

ANMERKUNGEN

1) Ueber die einzelnen Etappen der Verhandlungen bis zum April 1961 siehe J. R. *Lambert* „Greece and the European Economic Community", in *The World Today*, Band 17, Nr. 4 vom April 1961, S. 142 ff.

2) Vgl. Art. 238, EWG-Vertrag: „Die Gemeinschaft kann mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen. Diese Abkommen werden nach Anhörung der Versammlung einstimmig vom Rat geschlossen ..."

3) Siehe Präambel und Art. 72 des Assoziierungsabkommens.

4) Hinsichtlich der griechischen Haltung bei den OEEC-Verhandlungen über eine große Freihandelszone siehe das Weißbuch der griechischen Regierung „Greece, The European Economic Community and a European Free Trade Area", Athen 1959.

5) Siehe die Länderstudie Griechenland in Paul *Erdmann* und Peter *Rogge* „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer", 1960, S. 243 ff.

6) M. *Beveratos* „Greece's cotton as an export commodity" in *Trade with Greece*,

Quarterly Journal of the Athens Chamber of Commerce and Industry, 2. Jg., Nr. 3/4, S. 21.

[7]) Vgl. zum folgenden *Erdmann-Rogge*, a. a. O., S. 244.

[8]) Dieses Bild hat sich seit 1956 insbesondere zugunsten einer Ausweitung der Handelsbeziehungen mit dem Ostblock geändert. Im Jahre 1960 hat der Ostblock einen Anteil von 30 vH der griechischen Ausfuhren erreicht und damit die EWG (mit 27 vH) auf den zweiten Platz verwiesen. Das derzeitige griechische Exportvolumen in die Oststaaten dürfte jedoch auf längere Sicht wohl kaum aufrechtzuhalten sein.

[9]) Vgl. hierzu *Erdmann-Rogge*, a. a. O., S. 243 ff.

[10]) Vgl. insbesondere Karl L. *Herczeg* „Die Notwendigkeit eines gemeinsamen Entwicklungsprogramms für die Randländer", in „Die europäische Wirtschaftsintegration im Banne des Gemeinsamen Marktes", Heft I/II der *Außenwirtschaft*, März/Juni 1959, S. 99 ff.

[11]) Vgl. „Der Europäische Wirtschaftsrat. Handbuch 1959", hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bad Godesberg 1959, S. 102.

[12]) Vgl. ebenda, S. 163. Eine gewisse Entlastung des griechischen Arbeitsmarktes bildet die Auswanderung und die für Griechenland typische langfristige Pendelwanderung. In umgekehrter Richtung wirkt das Bestreben, die wirtschaftlichen Kleinbetriebe, insbesondere im Gebirge, aus sozialen und politischen Gründen zu halten. Vgl. Karl Heinz *Pfeffer* und Irma *Schaafhausen* „Griechenland, Grenzen wirtschaftlicher Hilfe für den Entwicklungserfolg", 1959, S. 30.

[13]) Vgl. „Mediterranean Development Project", hrsg. von der Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rom 1959, S. 47.

[14]) L. *Dertidis* „Die Veränderungen unserer Handelspolitik", in *Trade with Greece*, 1. Jg., Nr. 2 vom Oktober 1959, S. 35.

[15]) Ferner spielten Rücküberweisungen von Bargeld durch langfristige Pendelwanderer und Auswanderer in der Zahlungsbilanz eine beträchtliche Rolle. Sie machten 1956 mit 60,9 Mill. Dollar fast 13 vH der Gesamteinnahmen in der Leistungsbilanz (Außenwarenhandel und Dienstleistungen) aus. Vgl. *Pfeffer-Schaafhausen*, a. a. O., S. 45.

[16]) Allein die Hilfe der Vereinigten Staaten wird von der einschlägigen Literatur für die Jahre 1947 bis 1956 auf über 2,5 Mrd. Dollar geschätzt. Die „Geschenke" der Regierung der Vereinigten Staaten an Griechenland betrugen vom 1. Juli 1945 bis zum 30. Juni 1957 brutto 1,34 Mrd. Dollar, die in dieser Zeit gewährten amerikanischen Kredite 0,14 Mrd. Dollar. Von den „Geschenken" des Auslandes, die sich seit 1947 bis 1956 aus der Zahlungsbilanz Griechenlands ablesen lassen (insgesamt 1,75 Mrd. Dollar), kamen 17 vH aus privaten Zuwendungen, der größte Teil aber aus Zahlungen oder Leistungen fremder Staaten und auch übernationaler Instanzen (z. B. kamen 268 Mill. Dollar von der Europäischen Zahlungsunion und 206 Mill. Dollar von der OEEC). Vgl. ebenda, S. 10 ff.

[17]) Ueber die Grundzüge des griechischen Entwicklungsplanes vgl. „Greece's Five Year Economic Development Programme" in *Trade with Greece*, 2. Jg., Nr. 3/4, S. 79 ff.

[18]) Vgl. auch das Pressekommuniqué anläßlich der Unterzeichnung des Abkommens.

[19]) Vgl. die Mitteilung der EWG-Kommission betreffend die Paraphierung des Assoziierungsabkommens zwischen Griechenland und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 30. März 1961 in Brüssel, in EA 10/1961, S. D 294 ff.

[20]) Vgl. den Aufsatz „Greece's European Challenge", in *The Economist* vom 27. Mai 1961, S. 908—910.

[21]) Vgl. *Pfeffer-Schaafhausen*, a. a. O., S. 29.

[22]) Vgl. *The Economist*, a. a. O., S. 910. „It requires a «Europeanization» of the Greek mind . . ."

Theorie und Praxis im sowjetischen Völkerrecht

Von Curt Gasteyger

Fiedler, Heinz: Der sowjetische Neutralitätsbegriff in Theorie und Praxis. Ein Beitrag zum Problem des Disengagement. Köln: Verlag für Politik und Wirtschaft 1959. 301 S.

Klinkmüller, Erich, und *Ruban*, Maria Elisabeth: Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Ostblockstaaten. Berlin: Duncker & Humblot 1960. IX, 310 S. (Wirtschaftswiss. Veröffentlichungen. Osteuropa-Institut an der Freien Universität Berlin. Bd. 12.)

Völkerrecht. Hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR. Rechtsinstitut. Verantwortl. Red.: F. I. *Koschewnikow*. Deutsche Uebers. von L. *Schultz* mit einem Vorw. von E. *Menzel*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag 1960. XXVII, 492 S. (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel. H. 43.)

Völkerrecht. Lehrbuch. Hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR. Rechtsinstitut. Verantwortl. für die Red. der deutschen Ausg. Herbert *Standke*. Berlin: VEB Deutscher Zentralverlag 1960. XVI, 452 S.

Die Tatsache, daß die sowjetischen Juristen dem Völkerrecht in den letzten Jahren zunehmende Aufmerksamkeit schenken, ist zweifellos eine unmittelbare Folge der veränderten Stellung der Sowjetunion in der Weltpolitik seit 1945. Die Umwandlung der mittel- und südosteuropäischen Länder in kommunistische, den sowjetischen Konzeptionen verpflichtete Staaten und der Sieg des Kommunismus in China dehnten in einem nur wenige Jahre umspannenden Zeitraum die sowjetische Einflußsphäre auf ein Vielfaches aus. Damit ging gleichzeitig auch die Uebernahme der sowjetischen Völkerrechtstheorien einher. Erstmals vertrat eine Mehrzahl von Staaten die gleichen völkerrechtlichen Auffassungen wie die Sowjetunion und verschaffte ihnen damit ein viel größeres Gewicht bei ihrer Geltendmachung auf internationalen Konferenzen oder in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Darüber hinaus erzwang sich die Sowjetunion den Zugang zu ihr bisher verschlossenen Einflußgebieten, vor allem in der afro-asiatischen Welt. Die wachsende Interdependenz in der Staatengemeinschaft und die technische Entwicklung auf dem Gebiete der Rüstungen stellten auch die sowjetische Außenpolitik vor neue Aufgaben, deren rechtstheoretische Begründung nicht zuletzt das Völkerrecht zu liefern hatte. So lohnt es sich bei der engen Verknüpfung von Politik und Völkerrecht oder besser: bei der direkten Unterordnung des Völkerrechts unter die politische Zielsetzung im kommunistischen Bereich, die Veränderungen in der sowjetischen Völkerrechtswissenschaft zu studieren, da — wie *Taracouzio* sagt — „das bolschewistische Regime selbst ein Programm internationaler Politik darstellt".[1]

Dem russisch lesenden Juristen im Westen wird in den letzten Jahren die Information über die Entwicklung im sowjetischen Völkerrechtsdenken durch eine wachsende Anzahl völkerrechtlicher Abhandlungen sehr erleichtert. Es sei hier lediglich auf das seit 1958 von der sowjetischen Gesellschaft für Internationales Recht herausgegebene „Jahrbuch des Völkerrechts"[2], auf die ausgezeichnete, von *Durdenewskij* herausgegebene Bibliographie des sowjetischen Völkerrechtsschrifttums (1917—1957) und die dreibändige Sammlung „Das Völkerrecht in ausgewählten Dokumenten" hingewiesen[3]. Seit einem

halben Jahr liegt nun das 1957 in russischer Sprache erschienene, von der Akademie der Wissenschaften in Moskau herausgegebene Lehrbuch des Völkerrechts auch in Deutsch vor, und zwar — Sinnbild der deutschen Spaltung — gleich in zwei Ausgaben. Die eine davon wurde vom Kieler Institut für Internationales Recht besorgt, die andere erschien in Ost-Berlin, herausgegeben vom Deutschen Zentralverlag, beide Bände in ungefähr gleich guter Uebersetzung, jedoch ohne das gerade für ein Lehrbuch sehr wünschenswerte Sachregister.

Für den Band zeichnet ein unter der Leitung des bekannten Völkerrechtlers F. I. *Koschewnikow* stehendes Autorenkollektiv, die einzelnen Kapitel stammen aber jeweils aus der Feder eines einzigen Autors. Da das Werk unter der Schirmherrschaft der höchsten wissenschaftlichen Institution der Sowjetunion entstanden ist, darf es wohl als repräsentativ für die offizielle Haltung von Regierung und Partei zu den wichtigsten völkerrechtlichen Fragen angesehen werden. Es wäre sicher falsch, wollte man in diesem Lehrbuch grundsätzlich neue Thesen und Ansichten auf dem Gebiete des Völkerrechtes suchen. Das Werk ist eher als eine (trotz des häufig polemischen Tones gegenüber dem „kapitalistischen System“) gemäßigte Bestandsaufnahme der gegenwärtig maßgeblichen Lehrmeinungen zu betrachten, die, anders als Abhandlungen zu einzelnen Themen, im allgemeinen bewußt zurückhaltend formuliert sind. Sie sind ihrerseits ja das Resultat einer Entwicklung, in deren Verlauf die sowjetische Völkerrechtsdoktrin oftmals diametral entgegengesetzte Thesen verfochten hat. Immerhin kann man bei der Lektüre des vorliegenden Bandes zu der Ansicht gelangen, daß der hier aufgezeichnete gegenwärtige Stand der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin zwar keine Uebereinstimmung mit den westlichen Auffassungen gebracht hat, wohl aber auf manchen Gebieten (z. B. hinsichtlich der Völkerrechtssubjekte, des Luftraumes, der Diplomatie) eine gewisse Annäherung. Vor allem auf mehr „technischen“ Gebieten scheint ein — allerdings beschränkter und stets widerrufbarer — Spielraum für eine solche Annäherung zu den westlichen Konzeptionen zu bestehen, doch wäre es gefährlich, hier eine grundsätzliche Aenderung der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin herauslesen zu wollen: Sie bleibt als Instrument der Politik deren Erfordernissen und Wandlungen unterworfen und als Funktion der Ideologie permanent.

Das zeigt sich besonders deutlich bei der sowjetischen Haltung gegenüber dem sogenannten „allgemein anerkannten Völkerrecht“. Heute lehnt man — im Unterschied zu *Korovin* 1924 — zwar nicht mehr das Vorhandensein dieses allgemein gültigen Völkerrechtes ab. *Menzel* weist aber in seinem Vorwort zum Lehrbuch zu Recht darauf hin, daß sich die sowjetischen Juristen dieses allgemeinen Völkerrechtes bedienen, wenn sie davon politisch Gebrauch machen können. Als wie bedingt sie dieses allgemeine Völkerrecht auffassen, zeigt ihre Prognose hinsichtlich der weiteren (sowohl inhaltlichen wie auf die zeitliche Fortdauer bezüglichen) Entwicklung des Völkerrechts[4]. Die sowjetische Völkerrechtstheorie kann auf Grund ihrer ideologischen Grundlegung diesem allgemeinen Völkerrecht nur einen Uebergangscharakter zuerkennen. Die gegenwärtige Anerkennung solcher allgemein verbindlicher Völkerrechtsnormen ist nämlich lediglich ein auf Grund einer realistischen Einschätzung des weltpolitischen Kräfteverhältnisses eingegangener zeitweiliger Kompromiß, dessen politischer und rechtlicher Terminus die „friedliche Koexistenz“ ist. Entscheidend ist aber nun, daß der Umfang dieses allgemeinen Völkerrechts nicht konstant ist, sondern infolge des wachsenden Einflusses des kommunistischen Lagers sowohl quantitativ wie qualitativ verändert werden kann. Da nach sowjetischer Ansicht „der wesentliche Inhalt der völkerrechtlichen Beziehungen durch den Kampf der beiden Systeme“ bestimmt wird, muß sich auch ihr Inhalt entsprechend dem Verlauf dieses Kampfes wandeln. Die Entwicklung des Völkerrechts, das ja gleichfalls eine Erscheinung des Ueberbaus ist, ist nach kommunistischer Auffassung deshalb nicht minder den Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlich-historischen Entwicklung unterworfen. Daraus wird gefolgert, daß bei der Bildung neuer Völker-

rechtsnormen die machtpolitische Stärke und, praktisch gesprochen, der wachsende Einfluß des kommunistischen Systems in der Welt letztlich ausschlaggebend sind, mit anderen Worten: früher oder später wird das „allgemein geltende Völkerrecht" inhaltlich von den kommunistischen Konzeptionen bestimmt werden.

Auf der anderen Seite entwickelt sich das zunächst mit einigem Zögern bejahte, heute aber doch wieder selbstbewußter propagierte sogenannte „sozialistische Völkerrecht", das die rechtlichen Beziehungen der kommunistischen Staaten untereinander regelt und dessen Grundlage der „sozialistische Internationalismus" ist. Von dieser neuen Form des internationalen Rechts wird im vorliegenden Lehrbuch aber nicht mehr gesagt, als daß ihm „eine große Zukunft" bevorstehe[5]. Bedeutsam an ihm und vor allem an seinem Hauptprinzip, dem „sozialistischen Internationalismus", sind die politischen Implikationen, da sich die Sowjetunion mit seiner Einführung in ihren Beziehungen zu den Volkdemokratien jenes Element an Elastizität geschaffen hat, das es ihr gestattet, Intervention als Hilfe auszugeben. Mit dem aus der Parteiterminologie entnommenen Begriff des „Internationalismus" sicherte sich die Sowjetunion einen Rechtstitel, der ihr das erwünschte Maß an Kontrolle und — unter dem Begriff der „brüderlichen Hilfe" — auch an Interventionsmöglichkeit gegenüber den übrigen Ostblockstaaten gab.

Wie sich dieser „sozialistische Internationalismus" praktisch auswirkt, zeigt für den besonders wichtigen Bereich der Wirtschaft in ausgezeichneter Weise das Buch von *Klinkmüller* und *Ruban*. In einem allgemeinen (von *Klinkmüller* bearbeiteten) Teil werden Entstehung, Grundlagen und Ziele der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Ostblockstaaten untersucht, während (mit Ausnahme des 10. Kapitels über die sowjetischen Außenhandelsunternehmungen) im zweiten, besonderen Teil *Ruban* die praktische Durchführung dieser Zusammenarbeit darstellt. Es zeigt sich dabei, daß der zunächst vom politischen Gesichtspunkt interessante „Internationalismus" auf dem wirtschaftlichen Sektor bis heute keinerlei wesentliche Aspekte für die Begründung und Umschreibung der multilateralen Zusammenarbeit der kommunistischen Länder hervorgebracht hat. Die Vormachtstellung der Sowjetunion im Ostblock ist derart stark, daß die spezifische Eigenart des Handels zwischen planwirtschaftlich gelenkten Staaten weit weniger durch den die tatsächlichen Machtverhältnisse verschleiernden Begriff des „sozialistischen Internationalismus" als vielmehr durch die von *Perroux* vertretene „Theorie der dominierenden Wirtschaft" erklärt werden kann. Im Hinblick auf die weiteren Integrationsbemühungen im Ostblock wäre es interessant zu untersuchen, wie sich das vielgerühmte „Prinzip der brüderlichen Hilfe" (als Teil des „sozialistischen Internationalismus") auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen auswirken könnte und ob die in den letzten Jahren festzustellende völkerrechtliche Fixierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene (so vor allem das neue Statut des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und das Abkommen über die allgemeinen Bedingungen für die Warenlieferungen zwischen den Außenhandelsunternehmungen der KOMEKON-Länder vom 13. Dezember 1957) diese Zusammenarbeit auch tatsächlich vorangetrieben hat. Jedenfalls zeigt die Arbeit von *Klinkmüller/Ruban* eindrücklich, welche weitreichenden Konsequenzen die Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur der kommunistischen Staaten für die Beziehungen der Ostblockstaaten untereinander ebenso wie für diejenigen zur nichtkommunistischen Umwelt und damit auch für die völkerrechtlichen Normen haben. Sie sind stets Resultate der ideologischen Zielsetzung und der politisch-wirtschaftlichen Erfordernisse.

So will es uns scheinen, daß es für die von *Menzel* in seinem Vorwort ausgedrückte optimistische Beurteilung über eine „Entideologisierung" der sowjetischen Völkerrechtskonzeption[6] leider wenig Anhaltspunkte gibt. Wir möchten uns viel eher der Ansicht von *Meissner* anschließen, der auf die dem Kommunismus eigene ständige Wechselwirkung von theoretischer Begründung und praktischer Politik hinweist, die sich not-

wendigerweise auch auf die sowjetische Völkerrechtsdoktrin auswirkt und bei ihr entsprechende Veränderungen hervorruft[7]. Das läßt sich wohl am besten am Beispiel der Koexistenz sowie an verschiedenen anderen außenpolitischen Begriffen nachweisen, so demjenigen der Neutralität.

In einer sehr gründlichen Studie zu diesem Thema legt *Fiedler* dar, daß die sowjetischen Juristen sich zunächst sehr zurückhaltend über die Möglichkeiten und Grenzen der Neutralität geäußert haben. Diese Haltung änderte sich jedoch im Laufe der Jahre als Folge der weltpolitischen Situation, insbesondere auch des Aufkommens neuer, dem „Neutralismus" zuneigender Nationen. *Fiedler* zeigt recht deutlich, wie sich in sowjetischer Sicht echte Neutralität und Zugehörigkeit zum „sozialistischen Lager" gegenseitig ausschließen: ein „neutrales Beiseitestehen" in einem Konflikt zwischen der „gerechten" (kommunistischen) und der „ungerechten" Sache kann es danach nicht geben, ebensowenig wie eine Neutralität innerhalb des Ostblocks. Neutralität, wie sie die Sowjetunion den „blocklosen" Nationen zugesteht, ist lediglich eine Vorstufe zu einem höheren, nur im kommunistischen Bereich verwirklichten Typ zwischenstaatlicher Beziehungen, nämlich eben dem „sozialistischen Internationalismus". So gelangt *Fiedler* zu dem richtigen Schluß, daß die Sowjetunion zwei wesentliche Gründe habe, für diese „vorläufige" Neutralität einzutreten: sie bezwecke damit einmal die Gewährleistung des Bestandes des Sowjetstaates angesichts einer als feindlich empfundenen bürgerlich-kapitalistischen „Umkreisung" (Schutzfunktion der Neutralität), und zum zweiten die Schaffung von Voraussetzungen, welche die weltrevolutionäre Umgestaltung dieser Umwelt mit „friedlichen Mitteln" in die Wege leiten sollen (weltrevolutionäre Funktion der Neutralität)[8].

Diese Beispiele beweisen wohl am deutlichsten die von den sowjetischen Juristen dem Völkerrecht übertragene Funktion: Es ist ein Instrument zur Durchsetzung außenpolitischer Absichten, bzw. zu ihrer nachträglichen Legalisierung, wenn sie erreicht sind. Man braucht nicht so weit zu gehen wie *Fiedler* und das kommunistische Lager als nicht mehr zu der früher einheitlichen Völkerrechtsgemeinschaft gehörig zu betrachten. Es würde damit zu leicht von rechtlichen Verpflichtungen entbunden, von denen es sich sonst nicht ohne weiteres und in einem ihm vorteilhaft erscheinenden Augenblick lösen könnte. Die Berlin-Krise zeigt, wie aktuell gerade dieser Aspekt des allgemeinen Völkerrechts ist. Auch wenn man weiß, daß sich die Natur des „sozialistischen Völkerrechts" nicht nach den Normen, die es anwendet, sondern nach den Zielen, die es zu erreichen sucht, bestimmt[9], wäre es falsch, die möglichen Ansatzpunkte außer acht zu lassen, an denen die sowjetische Seite auf Grund dieses allgemeinen Völkerrechts auf die einmal eingegangenen Verpflichtungen festgelegt werden kann.

ANMERKUNGEN

1) T. A. *Taracouzio* „The Soviet Union and International Law". New York 1935, S. 2.

2) „Sovjetskij jeshegodnik meshdunarodnogo prava" (Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts). Moskau 1959 ff., mit Beiträgen führender sowjetischer Völkerrechtler.

3) Näheres bei Boris *Meissner* „Völkerrechtswissenschaft und Völkerrechtskonzeption der UdSSR", in *Recht in Ost und West* 1/1961, S. 1 f.

4) Vgl. hierzu *Gasteyger* „Neue Entwicklungen im sowjetischen Völkerrecht", in „Jahrbuch für Ostrecht", Bd. II, 1. Halbjahresheft. Herrenalb Mai 1961, S. 39 ff.

5) S. 16. Vgl. dazu die interessanten Aeußerungen jugoslawischer Völkerrechtler bei Eberhard *Dorsch* „Der gegenwärtige Stand der jugoslawischen Völkerrechtslehre". Herrenalb 1960, S. 80 ff.

6) S. XVII der vom Kieler Institut herausgegebenen Uebersetzung des Lehrbuches.

7) *Meissner*, a. a. O., S. 4.

8) S. 274.

9) Vgl. John N. *Hazard* „Soviet Socialism as a Public Order System", in „Proceedings of the American Society of International Law". Washington 1959 (35. Tagung), S. 39.

Aus der Tätigkeit der Gesellschaften und Institute für Internationale Beziehungen

DIE MITGLIEDERVERSAMMLUNG 1961 DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E. V., BONN

Am 27. Juni 1961 fand die jährliche Mitgliederversammlung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. in der Redoute in Bad Godesberg statt, begleitet von Sitzungen des Präsidiums, des Vorstandes und der Mitgliederversammlung des Fördererkreises der Gesellschaft. In Verbindung mit der Tagung hielt Dr. Hansjakob *Stehle*, der Warschauer Korrespondent der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, einen Vortrag über „Das Deutschlandbild der Polen" mit anschließender Diskussion.

Der Präsident der Gesellschaft, Dr. Günter *Henle*, berichtete über die Entwicklung und Tätigkeit der Gesellschaft im vergangenen Geschäftsjahr. Durch die Miete des Hauses Schaumburg-Lippe-Straße 6 in Bonn (bisher Sitz der Berliner Vertretung in Bonn), den Umzug des Forschungsinstituts und der Redaktion des *Europa-Archivs* aus Frankfurt nach Bonn und die Verlegung der Geschäftsstelle konnten im Oktober 1960 alle Einrichtungen der Gesellschaft in einem Haus zusammengefaßt werden.

Seit der letzten Mitgliederversammlung im Juni 1960 sind 59 neue Mitglieder beigetreten, davon 14 Förderer. Ausgeschieden sind 15 Mitglieder, davon vier durch Ableben. Die Gesellschaft zählt jetzt 543 Mitglieder; davon gehören 146 dem Fördererkreis an. Im letzten Geschäftsjahr führte die Gesellschaft zehn Vortragsveranstaltungen durch, bei denen so prominente ausländische Persönlichkeiten sprachen wie der indische Finanzminister Morarji Ranchodij *Desai*, der Ministerpräsident von Tanganjika, Dr. Julius K. *Nyerere* (gemeinsam mit der Deutschen Afrika-Gesellschaft durchgeführte Veranstaltung), der Präsident der österreichischen Nationalbank, Prof. Dr. Reinhard *Kamitz*, der Direktor des Londoner Royal Institute of International Affairs, Kenneth *Younger*, der Generalsekretär der Arabischen Liga, Dr. Mohammed Abdel Khalek *Hassouna*, und der amerikanische Handelsminister, Luther H. *Hodges*, der vor Mitgliedern und Gästen in München sprach.

Der Vorsitzer des Forschungssausschusses der Gesellschaft, Prof. Dr. Ulrich *Scheuner*, und der neuberufene Direktor des Forschungsinstituts, Dr. Hans-Adolf *Jacobsen*, erläuterten die Forschungstätigkeit der Gesellschaft. In deren Mittelpunkt standen die Jahrbücher für Internationale Politik; der Einführungsband dieser Reihe, der an das Jahr 1955 anknüpfte, erschien vor zwei Jahren. Der zweite Band „Die Internationale Politik 1956/57. Die Begegnung mit dem Atomzeitalter" konnte nunmehr den Mitgliedern und der Oeffentlichkeit vorgelegt werden. Geplant ist, das weltpolitische Geschehen der Jahre 1958—1960 in einem weiteren Band zusammenzufassen. Vorstudien sind eingeleitet worden. Ab 1961 soll die Reihe durch Jahresbände fortgesetzt werden.

Die monographischen Arbeiten des Instituts sollen die Probleme der deutschen Außenpolitik in ihren weltpolitischen Zusammenhängen behandeln. Veröffentlichungen über andere Aspekte der Außenpolitik sind ebenfalls vorgesehen. So erschienen im Juni die beiden Bände: Prof. *Sarkysianz*, „Südostasien nach dem 2. Weltkrieg", und Prof. *Freymond*, „Die Saar 1945—1955". Mit der Behandlung der außenpolitischen Situation Deutschlands nach 1945 soll vor allem der Anschluß an den ersten Jahrbuchband „1955" hergestellt werden. Ein für dieses Jahr geplanter Bericht unter dem Titel „Der Zweite Weltkrieg als Forschungsproblem in europäischer Sicht" wird dazu eine Einführung bieten.

Als zweites größeres (monographisches) Arbeitsprojekt ist eine Publikationsreihe über die „Beziehungen der Bundesrepublik zu ihren Nachbarn 1949—1960" in Aussicht genommen worden. Als drittes Projekt ist schließlich eine Schriftenreihe des Forschungs-

instituts über „Rüstungsbeschränkung und Sicherheit" begonnen worden. Der Band 3: „Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960. Ausgewählte Dokumente zu den Verhandlungen der Zehnmächte-Abrüstungskommission in Genf (März—Juni 1960). Zusammengestellt von Hermann *Volle* und Helga *Haftendorn*" wurde Mitte Juni 1961 ausgeliefert; Band 1, 2 und 4 befinden sich in Vorbereitung.

Der Herausgeber des *Europa-Archivs,* Wilhelm *Cornides,* berichtete in der Mitgliederversammlung, daß die „Dokumente zur Auswärtigen Politik", die bisher vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung der Redaktion des *Europa-Archivs* herausgegeben wurden, ab 1. Januar 1961 mit der Dokumentation des *Europa-Archivs* verschmolzen wurden. Diese Dokumentation wird den Mitgliedern des Bundestages, den Obersten Bundesbehörden und den deutschen Missionen im Ausland vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt.

Der Schatzmeister der Gesellschaft, Dr. Gotthard Freiherr *von Falkenhausen,* gab einen Bericht über das Rumpfgeschäftsjahr (April—Dezember) 1960: Die Gesamteinnahmen und -ausgaben beliefen sich auf DM 498 800,—. Das *Europa-Archiv* schloß mit Einnahmen und Ausgaben in Höhe von DM 119 900,— ab. Für das Haushaltsjahr 1961 sind die Gesamteinnahmen und -ausgaben (ohne *Europa-Archiv*) auf DM 545 380,— veranschlagt. Der Voranschlag für 1962 wurde auf DM 630 380,— angesetzt. Die Mitgliederversammlung genehmigte die Haushaltpläne für 1961 und 1962. Dem Präsidium, dessen zweijährige Amtszeit 1961 abläuft, wurde Entlastung erteilt.

Im Laufe des vergangenen Jahres beklagte die Gesellschaft das Ableben von vier ihrer Mitglieder: der Herren Dr. Hans *Schlange-Schöningen,* Dr. Max *Becker,* Dr. Ernst Günter *Focke* und Prof. Dr. Peter *Rassow.* Zum Nachfolger für das verstorbene Präsidiumsmitglied Dr. Max *Becker* wurde der Vorsitzende der FDP, Dr. Erich *Mende,* gewählt. Der bisherige Direktor des Forschungsinstituts, Ulrich *Gembardt,* der im März aus dem Dienst der Gesellschaft ausschied, wurde in das allgemeine Präsidium gewählt. Dr. Friedrich Carl Freiherr *v. Oppenheim,* bisher Mitglied des allgemeinen Präsidiums, wurde in das Geschäftsführende Präsidium gewählt. Die anderen Mitglieder des bisherigen Präsidiums wurden für die nächsten zwei Jahre wiedergewählt (vgl. die Liste des Präsidiums auf der zweiten Umschlagseite). Der bisherige Sekretär der Gesellschaft, Dr. Hans *Forsbach,* wurde auf Grund seiner erweiterten Funktionen, die sich aus der Zusammenlegung aller Dienststellen der Gesellschaft in Bonn ergeben, vom Präsidium zum Geschäftsführer ernannt. Er unterstützt in diesen Funktionen den geschäftsführenden stellvertretenden Präsidenten, Dr. Walther *Becker.*

Neuwahl der Ausschüsse für die Jahre 1961—1963

Forschungsausschuß: Prof. Dr. Ulrich Scheuner (Vorsitzer), Prof. Dr. Karl Dietrich Bracher (Stellv. Vors.), Frau Dr. Charlotte Lütkens (Stellv. Vors.), Prof. Dr. Hans Rothfels (Stellv. Vors.), Dr. Walther Becker, Prof. Dr. Erwin v. Beckerath, Prof. Dr. Arnold Bergsträsser, Wilhelm Cornides, Dr. Marion Gräfin Dönhoff, Prof. Dr. Karl Dietrich Erdmann, Prof. Dr. Theodor Eschenburg, Prof. Dr. Ernst Fraenkel, Ulrich Gembardt, Dr. Günter Henle, Prof. Dr. Walther Hubatsch, Dr. Hans-Adolf Jacobsen, Prof. Dr. Paul Kluke, Prof. Dr. Werner Markert, Prof. Dr. Klaus Mehnert, Prof. Dr. Rudolf Meimberg, Prof. Dr. Boris Meissner, Dr. Dietrich Mende, Prof. Dr. Eberhard Menzel, Prof. Dr. Günther Schmölders, General a. D. Frido v. Senger u. Etterlin, Prof. Dr. Otto Spies, Prof. Dr. Wilhelm Treue, Hermann Volle, Prof. Dr. Rolf Wagenführ, Prof. Dr. Hans Wilbrandt.

Beirat des Europa-Archivs: Siehe Impressum.

Aufnahmeausschuß: Dr. Hans Karl v. Mangoldt-Reiboldt (Vorsitzer), Dr. Walther Becker, Fritz Berg, Dr. Günter Henle, Frau Dr. Charlotte Lütkens, Dr. Friedrich Carl Freiherr v. Oppenheim.

Finanzausschuß: Dr. Gotthard Freiherr v. Falkenhausen (Vorsitzer), Dr. Walther Becker, Dr. Wilhelm Beutler, Dr. Martin Blank, Wilhelm Cornides, Fritz Erler, Ulrich Gembardt, Dr. Günter Henle, Erwin Lemmé, Dr. Harald Mandt.

Vorschläge für ein Abrüstungsprogramm

Von Hubert Humphrey

Die Ueberwindung der Stagnation

Die ständig fortschreitende Entwicklung hochwirksamer moderner Waffen bedeutet eine ungeheure Vergeudung geistiger und materieller Kräfte. Da es nicht gelungen ist, die Voraussetzungen für einen echten Frieden zu schaffen, da weiterhin Feindschaft zwischen den Staaten und Rivalität zwischen den politischen Systemen besteht, wäre es vermessen, zu hoffen, daß ein solcher Zustand unbegrenzt andauern kann, ohne daß die gesamte Erde eines Tages in eine welterschütternde Katastrophe planetarischen Ausmaßes hineingerissen wird.

Abgesehen von dieser größten und furchtbarsten Gefahr eines Kriegsausbruchs gibt es noch andere dringende Gründe für eine Beendigung des Wettrüstens. Es bestehen schon jetzt Anzeichen dafür, daß sich eine Denkweise einbürgert, die das Wettrüsten für den normalen Zustand der internationalen Politik ansieht. Dadurch wird es immer schwieriger, die politischen Führer dazu zu überreden, neue Wege einzuschlagen. Schon jetzt ist bei vielen Regierungen die Verteidigungsstrategie sakrosankt. Abrüstungspolitik wird nicht als Teil einer nationalen Sicherheitspolitik behandelt, sondern muß in die Verteidigungspolitik „eingebaut" werden. Es darf nicht so weit kommen, daß das Wettrüsten als die natürliche, unvermeidliche und daher einzig mögliche Politik gilt.

Der Standpunkt, den die Sowjetunion in der Abrüstungsfrage vertritt, ist „Alles oder Nichts". Das jedenfalls ist der Tenor der meisten sowjetischen Aeußerungen. Dieses Argument führen die Sowjets an, wenn ihnen vorgeworfen wird, sie hätten die Verhandlungen über die Einstellung der Kernwaffenversuche in die Sackgasse getrieben. Manchmal deuten sie an, daß sie auch Maßnahmen für die teilweise Abrüstung akzeptieren würden, aber es ist noch nicht gelungen, sie zu fruchtbaren Gesprächen hierüber an den Verhandlungstisch zu bringen. Dennoch sollte es möglich sein, in der Abrüstungsfrage endlich über das Stadium der unverbindlichen Reden hinauszukommen und mit echten Verhandlungen zu beginnen. Es gibt verschiedene Maßnahmen und Wege, die auf ihre Erfolgsaussichten hin geprüft werden sollten. Die im folgenden aufgezeigten Wege sind nicht unbedingt diejenigen, die letzten Endes eingeschlagen werden, aber sie sollten doch von allen mit diesem Problem befaßten Ländern sorgfältig durchdacht werden.

Die Einstellung der Kernwaffenversuche

Trotz des offensichtlichen Wunsches der Sowjetunion, die Verhandlungen über die Einstellung der Kernwaffenversuche abzubrechen, sollten diese in jeder Hinsicht gefördert werden. Die Sowjets haben beschlossen, daß sie an einem Ab-

---

Hubert H. *Humphrey*, seit 1948 Senator der Demokratischen Partei für Minnesota, Mitglied des Außenpolitischen Ausschusses des amerikanischen Senats und Vorsitzender des Unterausschusses für Abrüstungsfragen.

kommen nicht mehr interessiert sind. Sie haben sich geweigert, den in dem Abkommensentwurf vorgesehenen Umfang des Inspektionssystems zu akzeptieren; da eine Einstellung von Kernwaffenversuchen nicht, wie sie ursprünglich erwartet hatten, den Atomklub einschränken wird, haben sie das Interesse verloren. Die Volksrepublik China weigert sich, dem Abkommen beizutreten, wenigstens solange sie selbst noch nicht Atommacht ist. Außerdem haben sich die Sowjets auf ihre Idee eines Verwaltungsrates nach dem sogenannten Troika-Modell versteift, der in der Verwaltung aller internationaler Organisationen an die Stelle eines einzigen Administrators treten soll; sie tun, als sei dies eine Doktrin, von der nicht die geringste Abweichung möglich sei. Darin irren sie, und es wird eine der Aufgaben des Westens in den kommenden Monaten sein, ihnen klarzumachen, daß wir ebenso wie sie vor dem Problem stehen, eine Friedensregelung für eine abgerüstete Welt zu finden, in der feindliche Staaten weiterhin nebeneinander bestehen, und daß die von ihnen gewählte Lösung die verkehrte ist.

Die Vereinigten Staaten sollten ihren Vorschlag für ein Abkommen über die Einstellung der Kernwaffenversuche vor die Vereinten Nationen bringen[1] und dort eine überwältigende Mehrheit für ihn zu gewinnen suchen, um der Sowjetunion zu beweisen, daß ein wirksames Abkommen über die Einstellung der Kernwaffenversuche nicht nur ihren kurzfristigen, sondern auch ihren langfristigen Interessen entspricht. Die Vereinigten Staaten sollten sich dabei bemühen, die Vereinten Nationen zur Ueberwachung unterirdischer nuklearer Versuchsexplosionen für die wissenschaftliche Forschung mit heranzuziehen, die zur Verbesserung der Inspektions- und Kontrollmethoden durchgeführt werden. Sie sollten sich durch die festgefahrenen Verhandlungen in Genf nicht verleiten lassen, in ihren Bemühungen um den erfolgreichen Abschluß eines Abkommens über das Verbot von Kernwaffenversuchen nachzulassen. Darüber hinaus sollten die Vereinigten Staaten die Vereinten Nationen veranlassen, eine Entschließung zu fassen, durch die alle nuklearen Versuchsexplosionen in den Gebieten geächtet werden, in denen hinreichende nationale Ueberwachungssysteme eingerichtet worden sind. Ein Verbot für alle zukünftigen Kernwaffenversuche in der Atmosphäre und unter Wasser müßte die Durchführung von Versuchen erschweren und würde die Gefährdung durch radioaktive Verseuchung herabmindern.

Andere Teilmaßnahmen

Die Vereinigten Staaten sollten schon jetzt ein Abkommen auch über andere Aspekte der Atomwaffengefahr anstreben. Darunter fallen zum Beispiel die Abdrosselung der Produktion allen spaltbaren Materials; eine allmähliche Ueberführung spaltbaren Materials aus den für Rüstungszwecke aufgestapelten Lagern in die friedliche Verwendung, insbesondere durch die Internationale Atomenergie-Organisation; ein Abkommen, das die Lieferung von Atomwaffen an Nichtatommächte verbietet; und eine zunächst bei den leichter entbehrlichen Trägern für Kernwaffen beginnende Einschränkung auf diesem Gebiet. Diese Maßnahmen würden erst dann in Kraft treten, wenn ausreichende Kontrollen und son-

[1]) Am 14. Juli 1961 haben die Vereinigten Staaten und Großbritannien gemeinsame Schritte unternommen, um diese Frage in die Tagesordnung der nächsten Vollversammlung der Vereinten Nationen aufzunehmen. Vgl. die Dokumente in EA 15/1961, S. D 439 ff.

stige Garantien vereinbart sind. Abgesehen von dem Kontrollfaktor sollte jedoch über diese Vorschläge ohne jeden Vorbehalt verhandelt werden.

Diese Maßnahmen dürften im Interesse der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten, der Sowjetunion und ihrer Verbündeten sowie aller neutralen Staaten sein. Die Verhandlungen über ein Abkommen, das diese Punkte regelt, werden nicht einfach sein. Einige der Probleme, die sich dabei ergeben werden, haben auch die interessierten Regierungen noch nicht gelöst. Aber es gibt Aspekte der Abrüstung, über die der Westen zu verhandeln bereit sein muß, auch wenn noch keine fertigen Lösungsvorschläge vorliegen.

Einschaltung der Volksrepublik China

Das kommunistische China sollte an allen zukünftigen multilateralen Abrüstungsverhandlungen beteiligt werden. Es gehört heute zu jenen, die die Verhandlungen über die Einstellung der Kernwaffenversuche zum Scheitern bringen. Weder in den Vereinigten Staaten noch in Europa gibt es noch viele Menschen, die eine umfassende Abrüstung ohne die Beteiligung des kommunistischen China für möglich halten. In privaten Gesprächen sprechen wir das aus; wir sollten nun auch öffentlich danach handeln. Zweifellos werden sich damit neue Probleme stellen. Aber es wäre besser, diese Probleme schon jetzt kennenzulernen und sie offen zu diskutieren und die chinesischen Kommunisten den gleichen Regeln zu unterwerfen, deren Befolgung den übrigen Nationen im Interesse des Friedens zugemutet wird.

Die Aufgaben der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen könnten sich in konstruktiver Weise an dem Abrüstungsgespräch beteiligen, wenn sie etwa Verhandlungen für regionale Abrüstungsmaßnahmen förderten. Maßnahmen, die sich in einem Teil der Welt bewährt haben, können dann nach entsprechender Anpassung auch in anderen verwendet werden. Die von der Organisation der Amerikanischen Staaten verwendete Methode hat sich bereits bei verschiedenen Streitfällen glänzend bewährt, die leicht zu einem regionalen Wettrüsten und letzten Endes zum Krieg hätten führen können. Vielleicht könnten diese Methoden in Afrika oder anderen Gebieten Schule machen.

Noch in anderer Hinsicht könnten die Vereinten Nationen sich nützlich erweisen. Sie könnten die Aufstellung regionaler Friedensstreitkräfte in verschiedenen Teilen der Welt ermöglichen. Aus vielen Gründen sind solche regionalen Streitkräfte im gegenwärtigen Zeitpunkt der Aufstellung einer einzigen Streitmacht im Rahmen der Vereinten Nationen vorzuziehen.

Auf Grund der in den letzten Jahren auf begrenzten Gebieten gemachten Erfahrungen könnten noch viele andere Aufgaben den Vereinten Nationen überlassen werden. So könnte zum Beispiel ein bedeutender Beitrag zum Weltfrieden geleistet werden, wenn die Vereinten Nationen an allen Unruheherden der Welt Beobachter stationiert hätten, die vom Ort der Handlung aus der Vollversammlung und dem Sicherheitsrat berichten könnten. Neben Polizeiaktionen sollten die Vereinten Nationen im Rahmen ihres Friedens- und Sicherheitsapparats auch

darauf eingerichtet sein, bestimmte Situationen zu verhindern oder aufzufangen. Für ein System, das in einer von Gefahren und Ungewißheit gekennzeichneten Weltsituation den Frieden erhalten soll, ist der Einsatz von UN-Beobachtern als Auge und Gewissen der auf die Charta verpflichteten Nationen unerläßlich.

Internationale Regelung aller Weltraumunternehmungen

Die letzte Entwicklung der Raumfahrtprogramme macht es erforderlich, daß sofort die nachdrücklichsten und ernsthaftesten Bemühungen unternommen werden, um garantierte Abkommen über eine Regelung aller Weltraumunternehmungen zu erwirken. Die Regierungen der Vereinigten Staaten und anderer Länder sollten die Ergebnisse ihrer Raumfahrtprojekte auch den anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zugänglich machen. Der Weltraum muß von militärischen Abenteuern freigehalten werden. Es ist zu befürchten, daß die Vertreter militärischer Interessen in den Vereinigten Staaten ebenso wie in der Sowjetunion stärker sind als ihre Gegenspieler auf dem zivilen Sektor. Natürlich können die Militärs zwingende Gründe für eine militärische Verwendung des Weltraums vorbringen — als Standort für bestimmte Waffen, für geheime Aufklärungssatelliten und für entscheidend wichtige Nachrichtensysteme, die einen wirksameren Einsatz der Waffen ermöglichen. Aber es ist nicht einzusehen, daß das zivile Interesse hier dem militärischen den Vorrang einräumen sollte.

Wir können zumindest eine Unterscheidung zwischen den Weltraumunternehmungen machen, die mit regelrechten Kriegswaffen durchgeführt werden, und denjenigen, die wie etwa der Aufklärungssatellit entschieden konstruktiven Zwecken dienen. Die Vereinigten Staaten sollten den Vereinten Nationen die durch ihre Satelliten eingebrachten wissenschaftlichen Ergebnisse zugänglich machen, und die Sowjetunion sollte aufgefordert werden, das gleiche zu tun.

Wettrüsten und Kalter Krieg dürfen nicht in den Weltraum vordringen. Jetzt ist der Zeitpunkt, an dem an Stelle des nationalen Wettbewerbs die internationale Zusammenarbeit bei der Erforschung der Geheimnisse des Universums treten muß. Darum sollten die Vereinigten Staaten bei der bevorstehenden UN-Vollversammlung den Vorschlag zu einem Internationalen Weltraumjahr machen.

Ein solches Internationales Weltraumjahr könnte nach dem Vorbild des erfolgreichen Internationalen Geophysikalischen Jahres von 1958 aufgezogen werden, in dessen Verlauf die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und andere Nationen sich die Ergebnisse ihrer Forschungsprojekte untereinander zugänglich machten.

Das Internationale Geophysikalische Jahr bereitete den Weg für den Internationalen Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959. Dieser Vertrag garantiert die freie wissenschaftliche Forschung und untersagt alle neuen territorialen Ansprüche in der Antarktis. Vor allem untersagt er alle Maßnahmen militärischen Charakters und Versuche mit Waffen aller Art auf dem antarktischen Kontinent.

Die Hoffnung, daß ein Internationales Weltraumjahr einen ähnlichen Vertrag hervorbringen könnte, sollte ein zusätzlicher Ansporn sein, dieses Unternehmen in die Wege zu leiten. Die Vereinigten Staaten sollten schon jetzt den Abschluß eines Abkommens anstreben, das alle militärischen Unternehmungen im Welt-

raum und jeden nationalen Besitzanspruch auf Weltkörper oder Teile des Weltraums untersagt. Die Tatsache, daß es der Sowjetunion gelungen ist, Menschen im Weltraum um die Erde kreisen zu lassen und daß die Vereinigten Staaten bemannte Weltraumflüge durchgeführt haben, hat der Welt auf dramatische Weise vor Augen geführt, daß die technische Eroberung des Weltraums in stürmischem Tempo vorangetrieben wird. Der Zeitpunkt, an dem eine internationale politische Kontrolle über die Weltraumtechnologie unmöglich wird, rückt immer näher heran.

Ein Vertrag über die Entmilitarisierung des Weltraums müßte es allen Mächten untersagen, Satelliten als Träger von Atombomben in eine Umlaufbahn um die Erde zu bringen.

Ferner sollten sich die Vereinigten Staaten um garantierte Abkommen bemühen, die auch andere Vernichtungsmittel wie biologische oder radiologische Waffen untersagen. Ein solches Abkommen würde ein internationales Inspektionssystem voraussetzen, damit jeder Satellit und jede Weltraumkapsel vor ihrem Abschuß untersucht werden kann.

Die Entwicklung des Aufklärungssatelliten Samos ist ein Ereignis von ausschlaggebender Bedeutung für den Beginn des Weltraumzeitalters, das langfristige Entscheidungen erforderlich macht. Jetzt muß sich die Welt entscheiden, ob sie das Wettrüsten von der Erde auch auf den Weltraum übertragen will, oder ob sie die Kontrolle über Weltraumwaffen einführen will, ehe es zu spät ist. Der erste amerikanische Aufklärungssatellit, Samos, sollte als friedlicher Ausguckposten am Himmel und nicht als militärischer Spionagestützpunkt am Himmel benutzt werden. Es ist tatsächlich möglich, einen Aufklärungssatelliten so in die Umlaufbahn um die Erde zu bringen, daß er von jedem beliebigen Lande Informationen an die militärischen Stellen weiterleiten kann, die ihn eingesetzt haben. Solch ein Satellit kann daher von beträchtlichem militärischem Wert sein, aber der Samos-Aufklärungssatellit kann auch als Werkzeug des Friedens dienen. Bei geeigneter internationaler Verwaltung könnte er verwendet werden, um die Abrüstung auf bestimmten Gebieten zu überwachen und gegebenenfalls Vorbereitungen für Ueberraschungsangriffe zu melden. Jede Vorkehrung, die dazu dient, die Möglichkeit von Ueberraschungsangriffen auszuschalten, ist ein Beitrag zum Frieden und zur Weltordnung.

Heute, im Zeitalter der Kernwaffen, wäre es Selbstmord, wenn die Menschheit nationale Besitzansprüche auf Teile des Weltraums und damit die Möglichkeit eines Konflikts und letzten Endes eines Krieges zwischen Weltraummächten zuließe.

Eine Internationale Friedensbehörde für den Weltraum sollte unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, aber als selbsttätig wirkende Organisation, gegründet werden. In dieser Behörde müßten politische, juristische und wissenschaftliche Vertreter aller Nationen zusammenarbeiten, die mit der friedlichen Erforschung und Nutzbarmachung des Weltraums befaßt sind. Aufgabe der Organisation wäre es, Abkommen über die Ueberwachung des Weltraums auszuarbeiten, Sicherungs- und Inspektionssysteme auszubauen und dafür zu sorgen,

daß die neuen Raumfahrzeuge als Werkzeuge des Friedens und nicht als Kriegswaffen verwendet werden.

Bilaterale Verhandlungen Washington—Moskau

Die Sicherheit und Verteidigung vieler Länder werden von der Abrüstung betroffen. Darum sollten Abrüstungsverhandlungen in sehr enger Fühlungnahme mit den Vereinten Nationen stattfinden. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten sind nicht die einzigen, die es angeht, auch die NATO-Mächte und die Länder des Warschauer Pakts nicht. Dieses Problem betrifft alle Völker, und ihre Interessen dürfen nicht außer acht gelassen werden. Damit soll nicht gesagt sein, daß alle Länder an den Verhandlungen selbst beteiligt sein müssen. Wenn dem so wäre, würde durch die Verhandlungen wahrscheinlich wenig erreicht werden. Selbst dort, wo die Mächte der NATO und des Warschauer Paktes besonders betroffen sind, schließt das nicht aus, daß die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ernsthafte Gespräche über Abrüstungsmaßnahmen führen und die Gebiete abgrenzen, auf denen produktive Verhandlungen möglich wären. Vom Standpunkt der Bündnispartner der Vereinigten Staaten aus ist es wichtig, daß sie bei allen substantiellen Gesprächen mit der Sowjetunion laufend informiert und häufig konsultiert werden.

Viele Länder der NATO und andere europäische Staaten haben sich dafür ausgesprochen, daß die Vereinigten Staaten ein ernsthaftes, möglichst ungestörtes, substantielles Abrüstungsgespräch mit der Sowjetunion führen, das auch die Erhaltung des Friedens in einer abgerüsteten Welt einschließt. Solche Gespräche sind möglich. Sollten dabei Abkommen erzielt werden, so könnten sie nur nach dem Beitritt anderer interessierter Mächte Gültigkeit erlangen.

Die Verantwortung der Vereinigten Staaten

Wenn einerseits hervorgehoben wurde, was im Bereich der Vereinten Nationen getan werden kann, um eine friedliche Welt zu schaffen, in der nationale Rüstungen nicht mehr erforderlich sind, so darf andererseits auch nicht übersehen werden, was die Vereinigten Staaten selbst sich zu tun verpflichten. Kollektive Bemühungen sind unerläßlich, aber sie können enttäuschend sein, wenn die Teilnehmerstaaten nicht bereit sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Der Präsident der Vereinigten Staaten hat dem Kongreß einen Vorschlag zur Schaffung einer neuen Behörde mit dem Namen „Abrüstungsbehörde der Vereinigten Staaten für Weltfrieden und Sicherheit“ unterbreitet. Mit diesem Vorschlag gab er einem der grundlegenden Ziele unserer nationalen Politik — der Sicherung eines gerechten und dauerhaften Friedens — greifbare Form.

Die Vorbereitungen für die Abrüstungsverhandlungen müssen vorangetrieben werden, unabhängig davon, wie die politische Atmosphäre gerade ist. Die Abrüstungsgespräche nur dann zu führen, wenn die Staaten und Völker bereitwillig darauf eingehen, und wenn eine entspannte Atmosphäre herrscht, ist ein Luxus, den sich die Vereinigten Staaten nicht mehr leisten können. Die Abrüstung muß auch in Zeiten der Spannung und der Unruhe betrieben werden. Gerade dann, wenn die Welt am Abgrund steht, ist Abrüstung das dringlichste Problem.

Die Vereinten Nationen im Jahre 1960

Von Wilhelm Kewenig

Die bevorstehende 16. Vollversammlung der Vereinten Nationen wird aller Voraussicht nach schwere Belastungsproben für die Weltorganisation mit sich bringen. Nicht nur die akuten Krisenherde Laos, Kongo, Algerien, Tunesien und möglicherweise Berlin werden den Delegierten zu schaffen machen, sondern vor allem auch der sowjetische „Troika"-Vorschlag, der die bisherige Struktur der Vereinten Nationen an den Wurzeln angreift. Hinzu tritt noch das immer wieder aufgeschobene Problem der Mitgliedschaft der Volksrepublik China, dessen nochmalige Vertagung kaum mehr für möglich gehalten wird.

Die nachstehende Darstellung der Tätigkeit der Vereinten Nationen im Jahre 1960, die an ähnliche Darstellungen in den vergangenen Jahren anknüpft (vgl. Walter *Bödigheimer*, „Die Vereinten Nationen im Jahre 1959", in EA 24/1960, S. 721 ff.), soll es unseren Lesern erleichtern, bei den Berichten der Tagespresse über die einzelnen Verhandlungspunkte den Zusammenhang mit den früheren Debatten herzustellen.

Diese jährlichen Berichte über die Vereinten Nationen sollen ab 1961 von den Jahrbüchern der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, „Die internationale Politik", im Rahmen der weltpolitischen Uebersicht über die Tätigkeit der internationalen Organisationen weitergeführt werden. Das *Europa-Archiv* wird den jeweiligen politischen Hauptproblemen, die in den UN zur Sprache kommen, noch mehr als bisher Einzelbeiträge widmen. *Co.*

VERSAMMLUNG DER VERTAGTEN ENTSCHEIDUNGEN

Man wird dem Iren Frederick H. *Boland*, den die Vollversammlung auf ihrer Eröffnungssitzung am 20. September 1960 zum Präsidenten ihrer 15. Sitzungsperiode wählte[1], kaum widersprechen können, wenn dieser in seiner Begrüßungsansprache die 15. Tagung der Vollversammlung als „das wohl größte diplomatische Treffen, das je stattgefunden habe", bezeichnete[2]. Der rückschauende Betrachter ist jedoch versucht, in der „Größe" tatsächlich das herausragendste Positivum der 15. Sitzungsperiode zu sehen. Die hohen Erwartungen, die man überall in der Welt auf die Arbeit dieser „Assembly of Humanity" gesetzt hatte, sind empfindlich enttäuscht worden. Man wird das Ergebnis der 15. Tagung der Vollversammlung ohne allzugroße Skrupel als das dürftigste und unbefriedigendste der bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen (UN) bezeichnen. Die wirklich große Leistung der UN, die Verhütung eines uferlosen, den Weltfrieden bedrohenden Chaos im früher belgischen Kongo, gründet nicht etwa auf der einmütigen Entschlossenheit im Sicherheitsrat und in der Vollversammlung, sie ist vielmehr zum größten Teil das Werk des UN-Generalsekretärs Dag *Hammarskjöld*. Die Tätigkeit des Sicherheitsrates und der Vollversammlung war dagegen überschattet von einem Ereignis, das man sicher als die bisher gefährlichste Krise der UN bezeichnen kann.

Wilhelm *Kewenig*, Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.

Es waren vor allem zwei Umstände, die diese „existentielle" Krise der UN während der letzten Sitzungsperiode auslösten: das Kongo-Problem und die Aufnahme 17 neuer Mitglieder. Die Ausweitung der Kongo-Krise zu einer solchen der gesamten Organisation der UN ist von der Weltöffentlichkeit mit wachsender Besorgnis beobachtet worden. Ihre Entwicklungslinie läßt sich sehr gut verfolgen: Die durch die immer stärker werdenden west-östlichen Divergenzen erzwungene, außerordentliche vage Fassung der Resolutionen des Sicherheitsrates und der Vollversammlung führte dazu, daß dem Generalsekretär als dem Exekutivorgan der UN weitgehend freie Hand im Kongo gelassen wurde. Dabei wuchs die Aufgabe des Generalsekretärs weit über die eines eigentlichen Exekutivorgans hinaus. Der Interpretationsspielraum, den ihm die Entschließungen offenließen, ermöglichte es ihm, seine Vorstellungen von dem, was der Situation im Kongo und den empfangenen Direktiven in gleicher Weise am ehesten gerecht werde, kontinuierlich in die Tat umzusetzen. Daß er in Verfolgung dieser Linie sehr bald die sowjetischen Pläne, die eine direkte wirtschaftliche und militärische Intervention der Sowjetunion im Kongo vorsahen, durchkreuzen mußte, war unvermeidlich. Sein unbedingtes Verharren auf dieser Linie löste schließlich die von dem sowjetischen Ministerpräsidenten, *Chruschtschow*, während der Generaldebatte aufgestellte Forderung nach der Ersetzung des „doch niemals wirklich neutralen Generalsekretärs" durch ein Dreierkollegium aus je einem mit dem Vetorecht ausgestatteten Vertreter des Westens, des Ostens und der neutralen Staaten aus. Nicht minder bedeutsam als diese von der Sowjetunion provozierte Erschütterung des gesamten Gefüges der UN ist die in der Oeffentlichkeit bisher vergleichsweise weniger beachtete Verschiebung der Kräfteverhältnisse innerhalb der UN durch den gewaltigen Mitgliederzuwachs seit der 14. Sitzungsperiode der Vollversammlung[3].

Der von *Chruschtschow* mit seinem Troika-Vorschlag unternommene Versuch, auch das letzte als solches noch funktionsfähige UN-Organ zu paralysieren und so die UN zu einer ungefährlichen Diskussions- und Propagandabühne zu erniedrigen, ist vorerst gescheitert. Er wurde als solcher auch von den auf internationalem Parkett noch unsicheren jungen Staaten Afrikas erkannt und abgelehnt. Weder verlockende Versprechungen noch mit Hilfe eines vom Fuß gerissenen Schuhs handfest untermalte Drohungen vermochten die mangelnde Ueberzeugungskraft der sowjetischen Argumente wirksam zu ersetzen. Doch darf dieser offensichtliche Mißerfolg des ersten von *Chruschtschow* gesteuerten Vorstoßes gegen die Grundfesten der UN nicht darüber hinwegtäuschen, daß die ihn tragenden Gedanken noch nicht ausdiskutiert sind. Wirkliche Klarheit über ihre Stoßkraft wird sich erst gewinnen lassen, wenn die im Herbst 1962 erforderliche Neuwahl des Generalsekretärs alle Mitglieder zu einer eindeutigen Stellungnahme zwingen wird.

Als unaufhaltsam erwies sich dagegen der durch den Mitgliederzuwachs bedingte Strukturwandel der UN. Mit 99 Mitgliedern ist sie heute tatsächlich eine Weltorganisation und als solche der Führung ihrer Initiatoren, die ihre hegemoniale Stellung durch das ausschließlich ihnen vorbehaltene Vetorecht in dem nach der UN-Charta mit den entscheidenden Befugnissen ausgestatteten Organ, dem Sicherheitsrat, für immer gesichert glaubten, entwachsen. In der Vollversammlung, der die heutige, mit der „Uniting for Peace"-Resolution des Jahres

1950 eingeleitete Praxis immer mehr die eigentlich bestimmende Rolle im Gefüge der UN zuweist, regiert die Stimmenmehrheit. Afrika verfügt heute über 25 Stimmen, Asien über 21, der Ostblock zählt neun, Europa 18 Stimmen[4]. Lateinamerika, der bisher stärkste Stimmenblock, der — mit Kuba — 20 Mitglieder umfaßt, ist damit eindeutig entthront. Während der 15. Tagung der Vollversammlung übten die jungen Mitglieder in vielen Fällen — außer in denen, die unmittelbar sie selbst, d. h. insbesondere Afrika betrafen — noch vorsichtige Zurückhaltung. Sie versuchten sich nach Möglichkeit aus dem Ost-West-Spannungsfeld herauszuhalten. Wie sie den ihnen in der Vollversammlung tatsächlich zugewachsenen weltpolitischen Einfluß einsetzen werden, wird erst die Erfahrung der nächsten Jahre zeigen. Daß diese Entwicklung die seit langem diskutierte Charta-Revision zu einer der wichtigsten Aufgaben der kommenden Tagungen der Vollversammlung macht, ist offensichtlich.

Die Zahl der bedeutsamen Einzelaufgaben, die sich gerade dieser mit erheblichen grundsätzlichen Problemen belasteten Vollversammlung stellten, war ungewöhnlich groß. Kongo — Kuba — Angola — die koloniale Frage — das Abrüstungsproblem: Diese beliebig fortzusetzende Reihe der „key-problems“ der rund 90 Punkte umfassenden Tagesordnung zeigt das Ausmaß an Arbeit, der sich die Vollversammlung zu Beginn ihrer 15. Sitzungsperiode gegenübersah, und der sie sich trotz eines ungewöhnlich ausgedehnten zweiten Tagungsabschnittes nicht gewachsen zeigte. Grund dieser Hilflosigkeit angesichts der Aufgabenfülle dieser Sitzungsperiode war neben der angedeuteten Grundlagenkrise das schon vor Eröffnung der 15. Vollversammlung sich in dem Fiasko der Pariser Gipfelkonferenz, in dem Abbruch der Genfer Zehn-Mächte-Abrüstungsgespräche und der Behandlung des Kongo-Problems im Sicherheitsrat — die noch unmittelbar vor der Eröffnung der ordentlichen Sitzungsperiode die Einberufung einer Notsondersitzung der Vollversammlung erforderlich machte[5] — mit hinreichender Deutlichkeit dokumentierende Wiederaufleben des offenen Ost-West-Gegensatzes. Nach der außerordentlich harten Sprache der Generaldebatte war der Anfang 1961 erfolgte Regierungswechsel in den Vereinigten Staaten dann allerdings von einem sichtlichen Abklingen des antiamerikanischen Propagandafeldzuges der Sowjetunion in den UN begleitet, und der „erklärte Wunsch“ der sowjetischen Regierung, mit dem scheinbar kompromißbereiten Präsidenten *Kennedy* in ein Gespräch zu kommen, kennzeichnete den Beginn des zweiten Tagungsabschnittes. So bestand die Sowjetunion u. a. nicht mehr auf der Diskussion der U-2- bzw. RB-47-Zwischenfälle, die im Sommer 1960 wiederholt den Sicherheitsrat beschäftigt hatten[6] und die als „den Weltfrieden bedrohende Agressionshandlungen der Vereinigten Staaten gegen die Sowjetunion“ auf der Tagesordnung der 15. Sitzungsperiode erschienen. So kam es auch zu dem sowjetisch-amerikanischen „Zusammengehen“ in der Prozedur für die weitere Behandlung der Abrüstungsfrage. Doch erwies nicht erst das Wiener Treffen zwischen *Kennedy* und *Chruschtschow,* daß es sich bei der betonten Konzilianz und Zurückhaltung der Sowjets in den ersten Monaten der Aera *Kennedy* nur um eine Atempause gehandelt hatte.

So blieb der Vollversammlung keine andere Wahl, als die Behandlung eines großen Teils der ihr vorliegenden Fragen auf ihre nächste Sitzung im Herbst 1962

zu vertagen: Oman, Korea, Tibet, Ungarn, die Problematik der Neuverteilung der Sitze in den Räten, das von den Vereinigten Staaten vorgeschlagene Entwicklungsprogramm für Afrika wurden vom Plenum nicht diskutiert. In anderen Fällen, so bei der Behandlung des Kuba- und des Algerien-Problems, vermochte auch die Länge der verabschiedeten Resolutionen die durch die fortbestehenden tiefgreifenden Divergenzen bedingte Inhaltslosigkeit nicht zu verbergen. Allgemein war eine gewisse Radikalisierung des in den meisten Resolutionen angeschlagenen Tons festzustellen, die den wachsenden Einfluß der Afro-Asiaten bei der Formulierung der Entschließungsentwürfe erkennen läßt.

Positiv ist neben dem allerdings weitgehend dem Generalsekretär zuzuschreibenden Erfolg der Kongo-Aktion und den wenn auch vorwiegend programmatischen Charakter aufweisenden Beschlüssen der Vollversammlung in Fragen der Entwicklungshilfe vor allem ihre Arbeit im Bereich des Treuhandwesens zu bewerten. Hervorzuheben ist zudem die besonders erfolgreiche Tätigkeit verschiedener Sonderorganisationen der UN, so die des Hohen Kommissars für das Flüchtlingswesen während des Weltflüchtlingsjahres und die der UNICEF[7].

Will man das Ergebnis der 15. Sitzung der Vollversammlung insgesamt einer vorsichtigen Wertung unterziehen, so wird man die 15. Vollversammlung als die der vertagten Entscheidungen und unbewältigten Probleme bezeichnen müssen. Der mit Vehemenz geführte Vorstoß gegen die Institution und die Person des Generalsekretärs wurde vorerst abgefangen. Die neuen Mitglieder der UN begnügten sich während der verflossenen Sitzung zumeist noch mit einer Nebenrolle. Doch gerieten die bisher starren Fronten in vielen Fällen schon diesmal in Bewegung. Die Schlüsselposition der jungen Staaten in der Vollversammlung aber wird zwangsläufig den Wettlauf der bisher unbestrittenen Führungsmächte in den UN um die Gunst der Afrikaner und Asiaten erheblich intensivieren und die Offerten immer verlockender werden lassen. Es bleibt zu hoffen, daß die Entwicklungsländer trotz ihrer politischen Unerfahrenheit und ihres legitimen Hilfebedürfnisses den Blick für die Aufrichtigkeit der hinter den allzu schillernden Angeboten stehenden Haltung bewahren und bald zu einer klaren und verantwortungsbewußten politischen Linie finden. Die Entscheidung über die Zukunft der Vereinten Nationen liegt weitgehend in ihrer Hand. Ihre Haltung in den kommenden Sitzungsperioden wird entscheiden, ob die während der 15. Vollversammlung ausgebrochene Krise tatsächlich einen tödlichen Kern barg.

MITGLIEDSCHAFT UND ORGANISATION

Aufnahme neuer Mitglieder

Der Vollversammlung lagen bei ihrer Eröffnungssitzung am 20. September 1960 Empfehlungen des Sicherheitsrates bezüglich der Zulassung 14 neuer Mitglieder vor. Es handelte sich dabei um folgende Staaten: das früher französische Kamerun, Togo, Madagaskar, Somalia, den früher französischen und den ehemals belgischen Kongo, Dahome, Niger, Obervolta, die Elfenbeinküste, Tschad, Gabun, die Zentralafrikanische Republik und Zypern. Alle diese Staaten wurden noch während der ersten Sitzung durch Akklamation als neue Mitglieder in die UN aufgenommen[8]. Sie nahmen mit Ausnahme des früher belgischen Kongo, bei dem die Frage, wer zur Vertretung des jungen Staates bei den UN legitimiert sei, Anlaß zu einer heftigen Auseinandersetzung gab, noch am selben Tage ihre Plätze in der Vollversammlung ein.

Auf Grund gleichfalls einstimmiger Entscheidungen der Vollversammlung wurden wenig später Senegal, Mali und Nigeria als neue Mitglieder der UN zugelassen[9].

Im Gegensatz zu dieser Vielzahl reibungsloser Aufnahmeverfahren war die Zulassung Mauretaniens als hundertstes Mitglied der UN Gegenstand einer heftigen, sich über die ganze Sitzungsperiode hinziehenden Auseinandersetzung. Die Kandidatur Mauretaniens wurde von Frankreich unterstützt, während sich ihr Marokko mit der Begründung, Mauretanien sei ein Teil Marokkos und könne deshalb nicht als selbständiger Staat anerkannt werden, entschieden widersetzte. Diesen französisch-marokkanischen Gegensatz machte sich die Sowjetunion zunutze, indem sie im Sicherheitsrat die Frage der Zulassung Mauretaniens mit der der Mongolischen Volksrepublik, deren Kandidatur sie seit 1946 vergeblich unterstützte, zu verbinden suchte. Da sie hiermit jedoch — zumindest zunächst — keinen Erfolg hatte, scheiterte die nach Art. 4 Ziff. 2 der UN-Charta für die Zulassung erforderliche Empfehlung des Sicherheitsrates an dem Veto der Sowjetunion. Nach einer Diskussion der Frage in der Vollversammlung während der zweiten Hälfte der Sitzungsperiode führte die Koppelung der beiden Zulassungen jedoch zu dem von der Sowjetunion gewünschten Erfolg: Die Vollversammlung verabschiedete eine Resolution, in der sie sich für die Aufnahme beider Staaten in die UN aussprach und den Sicherheitsrat — allerdings nur bezüglich Mauretaniens — aufforderte, ihr zur nächsten Sitzungsperiode eine entsprechende Empfehlung zu unterbreiten[10].

Vertretung Chinas

Auch diesmal entsprach der mit dieser Frage zunächst befaßte Lenkungsausschuß dem Vorschlag der Vereinigten Staaten und empfahl der Vollversammlung, während der 15. Sitzungsperiode weder die Aufnahme der Volksrepublik China in die UN noch die Ersetzung der Delegation Nationalchinas durch eine Delegation der Volksrepublik China auf die Tagesordnung zu setzen oder derartige Vorschläge auch nur zu erörtern. In der Vollversammlung löste dieser Vorschlag wiederum eine längere Debatte aus, in die u. a. auch der sowjetische Ministerpräsident, *Chruschtschow*, mit dem Hinweis eingriff, daß ohne die Mitgliedschaft der Volksrepublik China in den UN erfolgversprechende Abrüstungsverhandlungen nicht möglich seien. Trotz dieser Intervention nahm die Vollversammlung schließlich den Entschließungsentwurf des Lenkungsausschusses mit 42 Stimmen bei 34 Gegenstimmen und 22 Enthaltungen an[11]. Die Entwicklung in den bisherigen Abstimmungen ist folgende:

Jahr	Abstimmende Mitglieder	Für USA-Antrag	vH	Gegen	vH	Enthaltg.	vH	Ja:Nein vH
1951	52	37	71	11	21	4	8	77:23
1952	60	42	70	7	12	11	18	85:15
1953	56	44	78	10	18	2	4	81:19
1954	60	43	71	11	19	6	10	79:21
1955	60	42	70	12	20	6	10	77:23
1956	79	47	60	24	30	8	10	66:34
1957	81	47	58	27	33	7	9	63:37
1958	81	44	54	28	35	9	11	61:39
1959	77	44	57	29	38	4	5	60:40
1960	98	42	43	34	35	22	22	56:44

Die Uebersicht zeigt, daß es von den neuen Mitgliedern der UN, die sich diesmal weitgehend der Stimme enthielten, abhängen wird, ob der „Stimmenblock" der Vereinigten Staaten schon bei der 16. Vollversammlung in die Minderheit gerät, selbst wenn er keine Stimme mehr verliert. Das aber bedeutet, daß im Herbst 1961 zumindest mit einer längeren Debatte in der Vollversammlung gerechnet werden muß.

Wahlen in die UN-Organe

War schon im Vorjahr die Besetzung der nichtständigen Sitze des Sicherheitsrates nicht leicht gewesen[12], so brachte die Frage der Wahlen in den Sicherheits- und in den Wirtschafts- und Sozialrat während der 15. Sitzungsperiode ganz erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Die Forderung der afro-asiatischen Mitglieder der UN auf eine ihrer zahlenmäßigen Bedeutung gerecht werdende Sitzzuweisung in beiden Räten erschwerte die Wahlen derart, daß man sich gegen Ende der ersten Hälfte der Sitzungsperiode bezüglich des Sicherheitsrates dahin einigte, einen weiteren Sitz zeitlich zu teilen, um so mehr Wünschen gerecht werden zu können, während man bezüglich des Wirtschafts- und Sozialrates erst zum Schluß der zweiten Tagungshälfte eine Einigung erreichte — dieser mußte seine Arbeit zeitweilig wegen Beschlußunfähigkeit aussetzen —, nachdem die westlichen Staaten sich bereit erklärt hatten, für die 1961 frei werdenden Sitze ausschließlich die Kandidatur afro-asiatischer Staaten zu unterstützen[13].

In den Sicherheitsrat wurden Chile und die Vereinigte Arabische Republik für die ganze zweijährige Sitzungsperiode sowie die Türkei und Liberia für jeweils ein Jahr gewählt[14]. Aus dem Sicherheitsrat ausgeschieden sind Polen, Argentinien, Tunesien und Italien.

In den Wirtschafts- und Sozialrat wurden gewählt: Frankreich (Wiederwahl), Aethiopien, Jordanien, El Salvador, Uruguay und Italien[15].

Beim Internationalen Gerichtshof waren sechs der insgesamt 15 Sitze neu zu besetzen: Die neunjährige Amtsperiode der Richter Helge *Klaestad* (Norwegen), Sir Muhammad *Zafrulla Khan* (Pakistan), Green H. *Hackworth* (USA), Enrique C. *Armand-Ugon* (Uruguay) und Feodor Ivanovich *Kojevnikov* (UdSSR) lief am 5. Februar 1961 aus, während der sechste Sitz durch den Tod des Richters Sir Hersch *Lauterpacht* (GB) vakant geworden war. Philip C. *Jessup* (USA), Vladimir M. *Koretsky* (UdSSR), Kotaro *Tanaka* (Japan), Gaetano *Morelli* (Italien), José Luis *Bustamente y Rivero* (Peru) und — als Nachfolger Sir Hersch *Lauterpachts* — Sir Gerald *Fitzmaurice* (GB) wurden zu neuen Richtern am Internationalen Gerichtshof gewählt[16].

Charta-Revison und Mitgliedschaft in den Hauptorganen

Die seit Jahren geführten Gespräche über eine Neuverteilung der Sitze bzw. eine Vergrößerung des Sicherheits- und des Wirtschafts- und Sozialrates wie über eine umfassende Charta-Revision wurden überschattet durch die vom sowjetischen Ministerpräsidenten in seiner ersten Rede am 23. September 1960 vor dem Plenum erhobene Forderung, den Generalsekretär der UN durch ein Dreierkollegium, bestehend aus je einem Vertreter „des westlichen Militärblocks, der sozialistischen und der neutralen Staaten", zu ersetzen[17].

Bei der Erörterung im Politischen Sonderausschuß setzte deshalb die Sowjetunion dem von allen nichtkommunistischen Staaten vorgetragenen Wunsch nach einer Erweiterung des Sicherheits- bzw. des Wirtschafts- und Sozialrates oder einer Neuverteilung der Sitze in beiden Räten außer dem schon in den Vorjahren vorgeschobenen Hinweis, solange die Volksrepublik China nicht Mitglied der UN sei, werde sie einer Charta-Revision in keinem Fall zustimmen, die Forderung nach einer umfassenden Neuordnung der UN entgegen. Die in der Charta enthaltenen Ungleichheiten zum Nachteil der sozialistischen und neutralen Staaten müßten durch eine Formel ersetzt werden, die der tatsächlichen Dreiteilung der Welt entspreche. Mit dieser Forderung wurde jede weitere Diskussion bezüglich der Sitzverteilung in den beiden Räten unmöglich gemacht. Der Politische Sonderausschuß vertagte deshalb die Diskussion dieser Frage, nachdem keiner der zu diesem Thema insbesondere von den afro-asiatischen Staaten eingebrachten Resolutionsentwürfe eine Mehrheit erhalten hatte[18]. Die Vollversammlung nahm den ergebnislosen Verlauf der Erörterung zur Kenntnis, ohne selbst in eine diesbezügliche Debatte einzutreten.

POLITISCHE FRAGEN

Abrüstung

Die Abrüstungsdiskussion stand auch während der 15. Vollversammlung unter keinem günstigen Stern. Die von der Vollversammlung während ihrer 14. Sitzungsperiode mit hoffnungsvoller Erwartung begrüßte Konstituierung eines Zehnmächte-Abrüstungsausschusses vermochte nicht sehr lange über die unvermindert fortbestehenden Gegensätze in den Grundfragen des Abrüstungsproblems hinwegzutäuschen. Nach insgesamt etwa zweimonatigen Beratungen verließen die Vertreter des Ostblocks unter Führung der Sowjetunion den Verhandlungstisch in Genf[19].

Die Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche tagte zwar auch das ganze Jahr 1960 über, eine wirkliche Einigung zeichnete sich jedoch auch hier nicht ab. Zwar war bei der Vertagung der Konferenz im Dezember 1960 die Beratung von 17 der insgesamt 25 vorgesehenen Artikel des Vertragsentwurfes erfolgreich abgeschlossen. Doch blieben die entscheidenden Fragen, so insbesondere die der Schaffung eines wirksamen Systems der Entdeckung und Identifizierung unterirdischer Kernexplosionen sowie der Inspektion und Kontrolle an Ort und Stelle, weiterhin umstritten.

Während die Sowjetunion nach dem Scheitern der Genfer Zehnmächte-Abrüstungskonferenz die Abrüstungsfrage unmittelbar auf die Tagesordnung der 15. Sitzung der Vollversammlung bringen wollte, regten die Vereinigten Staaten das Zusammentreten der UN-Abrüstungskommission an, damit diese als das zuständige Organ im Rahmen der UN sich mit der durch den Exodus des Ostens entstandenen Situation befasse. Die Abrüstungskommission trat trotz heftiger sowjetischer Proteste, in denen die Tagung der Abrüstungskommission kurz vor Beginn der 15. Sitzungsperiode der Vollversammlung als ein reines Verzögerungsmanöver der verhandlungsunwilligen Vereinigten Staaten bezeichnet und statt dessen die Teilnahme möglichst aller Regierungschefs an der kommenden Vollversammlung angeregt wurde, am 16. September 1960 zu einer dreitägigen Sitzung zusammen. Ihr Ergebnis war eine einstimmig angenommene Resolution, die die große Bedeutung des Abrüstungsproblems unterstrich und seine Behandlung während der 15. Sitzung der Vollversammlung empfahl[20].

Mit dieser „Vorgeschichte" belastet, erschien die Abrüstungsfrage wie in den Vorjahren unter dreifachem Aspekt auf der Tagesordnung der Vollversammlung: Der Tagesordnungspunkt „Die Abrüstung und die Situation in bezug auf die von der Vollversammlung am 20. November 1959 angenommene Resolution 1378 (XIV)" war von der Sowjetunion, der „Die Einstellung der Nuklear- und Thermonuklearversuche" von Indien, der „Maßnahmen zur Verhütung der weiteren Ausbreitung von Nuklearwaffen" von Irland angeregt worden.

Zur Frage der allgemeinen Abrüstung legte der sowjetische Ministerpräsident der Vollversammlung in der Generaldebatte einen neuen Plan für eine „weltweite und totale" Abrüstung als Diskussionsgrundlage vor, der sich nur geringfügig von den in Genf unterbreiteten sowjetischen Vorschlägen unterschied[21]. Er sah die Verwirklichung der allgemeinen und vollständigen Abrüstung innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren vor. Eine internationale Kontrolle, die „dem Umfang und der Art der verwirklichten Abrüstungsmaßnahmen entsprechen soll", wurde als erforderlich bezeichnet. Von größerer Bedeutung als der reichlich vage und kaum neue Inhalt des sowjetischen Vorschlags waren jedoch die außerhalb der eigentlichen Abrüstungsproblematik liegenden Bedingungen, die *Chruschtschow* für das Zustandekommen eines diesbezüglichen Vertrages bzw. für eine fruchtbare Fortsetzung der Abrüstungsgespräche nannte: Außer seinem Wunsch, den Zehnmächteausschuß um fünf Vertreter neutraler Staaten zu erweitern, und der Feststellung, daß eine wirkliche Abrüstungsdebatte ohne eine Teilnahme der Volksrepublik China nicht denkbar sei, handelte es sich insbesondere um seine Forderung

nach einer Ersetzung des Generalsekretärs durch ein Dreierkollegium. Diese erneute Verquickung von allgemeinen politischen und speziellen, die Abrüstung betreffenden Problemen bedeutete einen Rückfall in die früher von den Sowjets geübte Praxis, die Abrüstungsfrage nur als eine der Ost-West-Streitfragen zu betrachten, ihre gemeinsame Verhandlung und Erledigung zu fordern und damit praktisch jede erfolgversprechende Arbeit auch in diesem Bereich unmöglich zu machen.

Im weiteren Verlauf der Generaldebatte setzte der britische Premierminister, *Macmillan*, dem sowjetischen Vorschlag den Plan einer etappenweisen und kontrollierten Abrüstung entgegen, dessen „technische Vorbereitung" einem Expertenausschuß überwiesen werden sollte. Nur so könne man zunächst eine Belastung der Abrüstungsfrage mit politischen Globalerwägungen vermeiden, die jede Möglichkeit eines Abkommens praktisch ausschließe[22].

In der Arbeit des Politischen Ausschusses fand die äußerst heftige Diskussion der Abrüstungsfrage ihren Niederschlag in zehn dem Ausschuß von verschiedenen Seiten unterbreiteten Resolutionsentwürfen. Die Diskussion dieser Entwürfe stand zunächst mehr und mehr im Schatten des zu erwartenden Regierungswechsels in den Vereinigten Staaten, der allgemein Anlaß zu einer abwartenden Haltung gab. Als dann in der zweiten Hälfte der Sitzungsperiode der neue Vertreter der Vereinigten Staaten bei den UN, Adlai *Stevenson*, neue amerikanische Vorschläge zur Abrüstungsfrage in Aussicht stellte, gleichzeitig jedoch um Aufschub der Diskussion bis zum Sommer 1961 bat, einigte man sich sehr schnell auf den von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion gemeinsam eingebrachten Resolutionsentwurf, der eine Vertagung der Abrüstungsgespräche auf die 16. Sitzungsperiode der Vollversammlung — nach einer in Aussicht genommenen Kontaktaufnahme zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion im Juni 1961 — empfahl. Dieser Resolutionsentwurf wurde von der Vollversammlung in ihrer letzten Sitzung einstimmig angenommen[23].

In der Frage der Einstellung der Kernwaffenversuche nahm die Vollversammlung wie im Vorjahr eine Resolution an, die eine weitere Ausbreitung nuklearer Waffen durch eine entsprechende Empfehlung an alle betroffenen Staaten zu verhindern sucht[24]. Darüber hinaus verabschiedete sie eine der Anregung Indiens entsprechende Resolution, die alle Atommächte zur Beibehaltung bzw. Aufnahme des freiwilligen Versuchsstopps bis zu einem erfolgreichen Abschluß der Genfer Verhandlungen über die Einstellung der Kernwaffenversuche auffordert[25].

Die Frage der Zusammenarbeit im Weltraum, deren Diskussion einem auf Grund des zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion während der 14. Sitzungsperiode der Vollversammlung zustande gekommenen Kompromisses eingerichteten 24-Mächte-Ausschuß übertragen worden war, wurde während der 15. Tagung nicht behandelt. Man einigte sich im Politischen Ausschuß, die Erörterung des vorliegenden ersten Berichts des Ausschusses auf die 16. Sitzungsperiode zu vertagen[26].

Kongo

Das Kongo-Problem war das im Jahre 1960/61 die Debatten im Sicherheitsrat, in der Vollversammlung und hinter den Kulissen weitgehend beherrschende Thema. Die Aufgabe, die den UN im Kongo erwuchs, war derart schwierig, daß sie wiederholt die Kräfte der Organisation zu übersteigen schien.

Hervorzuheben ist zunächst die überragende Rolle, die der Generalsekretär der UN, Dag *Hammarskjöld*, bei der Handhabung — und Meisterung — dieses Problems durch die UN gespielt hat. Es ist kaum übertrieben, wenn man es weitgehend der zielstrebigen und unbeirrbaren Energie und Festigkeit, mit der *Hammarskjöld* die ihm zugefallene Aufgabe übernahm und mit der er den von ihm im Kongo eingeschlagenen Weg trotz aller Anfechtungen verfolgte, zuschreibt, daß die Aktion der UN nicht schon nach

kurzer Zeit auseinanderbrach und das Chaos im Kongo nicht gleichzeitig ein Fiasko für die gesamte Organisation der Vereinten Nationen wurde.

In der von ihm auf den 13. Juli 1960 einberufenen Sitzung des Sicherheitsrates legte der Generalsekretär das vom kongolesischen Staatspräsidenten, *Kasavubu,* und vom kongolesischen Ministerpräsidenten, *Lumumba,* unterzeichnete Ersuchen um militärische Unterstützung zur Abwehr der „belgischen Aggression gegen die Unabhängigkeit und Integrität der kongolesischen Republik" vor und empfahl, ihm durch die Entsendung einer UN-Schutztruppe in den Kongo zu entsprechen. Die vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolution enthielt dementsprechend u. a. die Aufforderung an Belgien, seine Truppen möglichst bald aus dem gesamten Gebiet des Kongo abzuziehen, und die Ermächtigung des Generalsekretärs, zur Aufrechterhaltung der Ordnung dem UN-Kommando unterstellte Truppen in den Kongo zu entsenden[27].

Während in der ersten Sitzung des Sicherheitsrates, die sich mit dem Kongo-Problem befaßte, noch eine gewisse Uebereinstimmung der ständigen Mitglieder festzustellen war, kennzeichnete die ständig wachsende Kritik der Sowjetunion an der von dem Generalsekretär mit Unterstützung der westlichen und eines großen Teils der afrikanischen und asiatischen Staaten verfolgten Kongo-Politik alle folgenden Zusammenkünfte des Sicherheitsrates und der Vollversammlung. Die politische Linie, die *Hammarskjöld* verfolgte, umfaßt vor allem vier, z. T. schon in seinem ersten Tätigkeitsbericht an den Sicherheitsrat[28] klar umrissene Punkte:

— Vordringlichstes Ziel der militärischen Aktion der UN im Kongo ist die vollständige Ersetzung der belgischen Truppen durch Einheiten der UN-Streitmacht.

— Weiteres Ziel ist die Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im gesamten Gebiet des Kongo.

— Die UN-Truppen unterstehen allein der Befehlsgewalt des Generalsekretärs bzw. seines Auftraggebers, des Sicherheitsrates. Ein Eingreifen in die innerpolitischen Auseinandersetzungen der rivalisierenden politischen Gruppen darf unter keinen Umständen erfolgen, auch nicht im Einvernehmen mit oder zugunsten der Regierung. Ein derartiger Eingriff bedeutete eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates. Die UN-Truppen haben sich deshalb jedes militärischen Aktes außer im Fall der Selbstverteidigung zu enthalten.

— Kein Mitglied der UN ist berechtigt, dem Kongo unmittelbar, d. h. ohne Zwischenschaltung der UN, seine Unterstützung, gleich ob personeller, wirtschaftlicher, militärischer oder auch propagandistischer Art, zukommen zu lassen. Alle dem Kongo von dritter Seite zugedachte Unterstützung soll nur über die UN den Weg in den Kongo finden.

Gegen diese Interpretation des dem Generalsekretär erteilten Auftrages im Kongo opponierte die Sowjetunion zunächst in den folgenden Sitzungen des Sicherheitsrates im Juli, August und September 1960, indem sie erklärte, es sei Aufgabe der UN, die Zentralregierung gegen die Sezessionsbestrebungen Katangas zu unterstützen. Diesem Verlangen trat der Generalsekretär mit Erfolg entgegen, indem er immer wieder die sich aus dem Charakter der UN-Intervention ergebende Notwendigkeit betonte, sich jeder Einmischung in die innerpolitischen Auseinandersetzungen zu enthalten. Er wurde in der von ihm verfolgten Politik durch die Resolutionen des Sicherheitsrates vom 27. Juli und 9. August 1960[29] bestätigt.

Eine neue Wendung nahmen die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat, als am 5. September 1960 der frühere Generalstabschef der kongolesischen Armee, Oberst *Mobutu,* alle zivilen Politiker ihrer Aemter enthob und selbst die Macht im Staate übernahm. Die Sowjetunion erklärte nunmehr, es sei die Aufgabe der UN, die „legitime" Regierung des abgesetzten Ministerpräsidenten *Lumumba* — der sich am 15. September in die Schutzhaft der UN-Truppen begeben hatte — gegen den „Ban-

ditenführer" *Mobutu* zu unterstützen. Der Generalsekretär wies, unterstützt von der Mehrheit des Sicherheitsrates, auch dieses Verlangen der Sowjetunion zurück, da es sich nicht mit der Politik der Nichteinmischung vereinbaren lasse. Da der Sicherheitsrat jedoch infolge des Vetos der Sowjetunion nicht in der Lage war, weitere Entschließungen zu verabschieden, beschloß er auf Veranlassung der Vereinigten Staaten, für den 17. September 1960 die Vollversammlung zu einer Sondersitzung einzuberufen, die nach zweitägiger Debatte einen von 17 afro-asiatischen Staaten eingebrachten Resolutionsentwurf verabschiedete, der die Politik des Generalsekretärs im Kongo guthieß[30].

Ihren Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung bei der Diskussion der Frage, wer zur Vertretung des Kongo in den UN berechtigt sei, der von den westlichen wie von den meisten afrikanischen Staaten als solcher anerkannte Staatspräsident *Kasavubu* oder der von der Sowjetunion und dem Kreis ihrer Verbündeten als der „einzig legitime Sprecher des Kongo" betrachtete ehemalige Ministerpräsident *Lumumba*. Nach einer heftigen Debatte in der Vollversammlung entsprach diese dem Vorschlag des Beglaubigungsausschusses und erkannte die von *Kasavubu* ernannte Delegation als die offizielle Vertretung des Kongo bei den UN an[31].

Nachdem schon die Gefangennahme und Inhaftierung *Lumumbas* durch Truppen *Mobutus* erhebliches Aufsehen erregt hatte und die Proteste des Generalsekretärs bei Staatspräsident *Kasavubu* wegen der menschenunwürdigen Behandlung des früheren Ministerpräsidenten von östlicher Seite als ungeeignete Maßnahme abgelehnt worden waren, rief die am 13. Februar 1961 von der Regierung Katangas bekanntgegebene Ermordung *Lumumbas* scharfe Angriffe der Sowjetunion und einiger afrikanischer Staaten gegen den Generalsekretär hervor. In einem von der Sowjetunion im Sicherheitsrat eingebrachten Resolutionsentwurf wurde der sofortige Abzug aller UN-Truppen aus dem Kongo und die Abberufung des Generalsekretärs gefordert, den man als „Komplicen und Organisator der summarischen Exekutionen politischer Führer des Kongo" bezeichnete. Der Sicherheitsrat nahm nach einer heftigen Auseinandersetzung eine Entschließung an, die die UN-Truppen im Kongo ermächtigte, notfalls mit Gewalt jede weitere Ausschreitung gegen politische Führer im Kongo zu unterbinden[32]. Ergänzt wurde diese Entschließung des Sicherheitsrates durch drei Resolutionen der Vollversammlung, in denen u. a. noch einmal der sofortige und vollständige Abzug aller belgischen Truppen aus dem Kongo, die Freilassung aller politischen Führer und das baldige Zusammentreten des Parlamentes gefordert, ein Vermittlungsausschuß konstituiert und eine Untersuchung der Umstände der Ermordung *Lumumbas* angeordnet werden[33].

Eine letzte Zuspitzung erfuhr die Kongo-Krise, als noch in der Schlußsitzung der Vollversammlung sich keine Mehrheit fand, um die finanzielle Basis der Kongo-Aktion für die nächsten Monate sicherzustellen. Erst im letzten Moment konnte auf Grund eines für alle Beteiligten annehmbaren Kompromisses der Zusammenbruch der ganzen Aktion vermieden werden, obwohl sich die Sowjetunion, Frankreich und Belgien auch weiterhin weigerten, irgendwelche finanzielle Hilfe bereitzustellen[34].

Die koloniale Frage

Unter der Ueberschrift „Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an alle kolonialen Länder und Völker" kam auf Vorschlag der Sowjetunion die koloniale Frage auf die Tagesordnung der 15. Vollversammlung. Ministerpräsident *Chruschtschow*, der in seiner spektakulären Rede vom 23. September 1960 vor dem Plenum gerade die koloniale Frage als Basis einer der schärfsten Attacken gegen die Politik des Westens, insbesondere der NATO-Mächte, benutzte, unterbreitete der Vollversammlung bei dieser Gelegenheit den Entwurf einer Deklaration, die u. a. von der kolonialen Tyrannis Portugals und der schmachvollen Kolonialherrschaft Belgiens sprach und die Forderung nach der sofortigen Unabhängigkeit für alle Kolonialvölker wie die Beseitigung aller ausländischen Stützpunkte enthielt[35].

Die westlichen Mächte, insbesondere Großbritannien und die Vereinigten Staaten, versuchten der außerordentlich weitschweifigen Debatte eine andere Wendung zu geben, indem sie statt von Kolonialvölkern von unterdrückten Völkern zu sprechen empfahlen und der Sowjetunion jede Berechtigung absprachen, sich zum Wortführer dieser Völker zu machen. Während in den letzten 15 Jahren außerhalb des sowjetischen Machtbereiches 650 Millionen Menschen ihre völlige Freiheit und Unabhängigkeit gewonnen hätten, könne man dies bezüglich der von der Sowjetunion beherrschten Welt nur von den wenigen Millionen sagen, denen es als Flüchtlinge gelungen sei, aus diesem Machtbereich zu entkommen.

Die jungen afrikanischen Staaten, die der Sowjetunion offen ihre Dankbarkeit für die Initiative in der kolonialen Frage bekundeten, hielten jedoch offensichtlich eine Einbeziehung des osteuropäischen Neokolonialismus nicht für geeignet, ihrer eigenen Sache zu nützen. Ihre Angriffe richteten sich weitgehend gegen die Kolonialmächte alten Stils, insbesondere gegen Frankreich und Portugal. Trotzdem fand sich keine Mehrheit für den sowjetischen Resolutionsentwurf. Die Vollversammlung nahm vielmehr am 14. Dezember 1960 eine Entschließung an, deren Entwurf von 43 afro-asiatischen Staaten eingebracht worden war und der in ganz allgemeiner Form das Recht der Völker auf Selbstbestimmung proklamiert, zur weltweiten Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen aufruft, die gewaltsame Unterdrückung derartiger Bestrebungen verurteilt und sofortige Maßnahmen zur Beendigung aller kolonialen Verhältnisse fordert[36].

Größere Beachtung als die propagandistisch aufgezogene Kolonialdebatte und ihr Ergebnis verdient die Arbeit der UN in „kolonialen" Einzelfragen.

Nachdem im Februar 1961 in den beiden Gebietsteilen des britischen Treuhandgebiets Kamerun unter Aufsicht der UN eine Volksabstimmung über die Zukunft beider Provinzen stattgefunden hatte, entschied die Vollversammlung, daß das Treuhandabkommen zwischen Großbritannien und den UN von 1946 im Jahre 1961 auslaufen solle, und zwar entsprechend den verschiedenen Ergebnissen der Referenda für den nördlichen Teil Kameruns am 1. Juni durch die Aufnahme dieses Gebiets in die Republik Nigeria, für den südlichen Teil am 1. Oktober durch den Anschluß an die früher französische Republik Kamerun[38].

Bezüglich des neuseeländischen Treuhandgebietes West-Samoa nahm die Vollversammlung auf Empfehlung des Treuhandschaftsrates eine Resolution an, in der Neuseeland als Treuhänder aufgefordert wird, im Mai 1961 in Zusammenarbeit mit den UN ein Referendum über die Frage zu veranstalten, ob West-Samoa am 1. Januar 1962 ein unabhängiger Staat werden und der von der Verfassunggebenden Versammlung ausgearbeitete Verfassungsentwurf Grundlage dieses Staatswesens werden soll[39].

Ruanda-Urundi, das belgische, dem Kongo benachbarte Treuhandgebiet, stand in diesem Jahr auch außerhalb der Diskussionen um den Kongo, in die es oft verwickelt war, im Mittelpunkt der Bemühungen um die noch verbleibenden Treuhandgebiete. Auf Grund des Zwischenberichtes eines eigens hierfür eingesetzten Sonderausschusses beschloß die Vollversammlung u. a., daß der Treuhänder Belgien in Zusammenarbeit mit den UN direkte Wahlen abhalten, eine Amnestie für politische Straftaten verkünden und die Möglichkeit einer baldigen Entlassung Ruanda-Urundis aus dem Treuhandverhältnis erwägen solle[40]. In einer weiteren Resolution erklärt die Vollversammlung ihre Zustimmung zu der von Großbritannien vorgeschlagenen Beendigung des Treuhandabkommens bezüglich Tanganjika von 1946 mit dem 28. Dezember 1961[41].

Kuba

Die Entwicklung des Kuba-Konflikts, insbesondere Vorgeschichte und Ergebnis der VII. Tagung der Außenminister der OAS in San José de Costa Rica sowie die Befassung des Sicherheitsrates und der Vollversammlung mit den „Angriffsplänen und Interventionen der Regierung der Vereinigten Staaten gegen die Republik Kuba", ist Gegen-

stand einer eingehenden Untersuchung in dieser Zeitschrift gewesen, auf die hier Bezug genommen wird[42].

Nach erneuten heftigen Diskussionen des Kuba-Problems im Sicherheitsrat und im Politischen Ausschuß[43] wurde das Kuba-Problem gegen Ende der zweiten Hälfte der Sitzungsperiode zu einem der die Debatten der Vollversammlung beherrschenden Themen. In der Diskussion des Problems trat der Ost-West-Gegensatz erneut in seiner ganzen Schärfe zutage. Der gescheiterte Invasionsversuch der Exilkubaner kurz vor Beendigung der Sitzungsperiode schmälerte zudem trotz aller Beteuerungen *Stevensons*, die Vereinigten Staaten hätten weder auf die Vorbereitung noch auf die Durchführung der mißlungenen Aktion irgendeinen Einfluß gehabt, den good-will der Vereinigten Staaten ganz erheblich und ließ in der westlichen Hemisphäre die Wachsamkeit gegenüber der Gefahr der kommunistischen Herrschaft in Kuba zugunsten einer gewissen Sympathie für den „Märtyrer" Fidel *Castro* zeitweilig nachlassen.

Der Vollversammlung lagen an ihrem letzten Sitzungstag zwei Resolutionsentwürfe bezüglich Kuba vor. Der von Mexiko eingebrachte Entwurf berief sich auf das Prinzip der Nichtintervention und leitete hieraus die Verpflichtung der UN-Mitglieder ab, auf ihrem Gebiet die Vorbereitungen zu einem kubanischen Bürgerkrieg zu unterbinden. Der andere, von sieben lateinamerikanischen Staaten eingebrachte Entwurf sah neben einem allgemeinen Aufruf zur friedlichen Streitbeilegung unter Mithilfe aller Mitglieder der UN eine besondere Aufforderung an die Mitgliedstaaten der OAS vor, sich vermittelnd in den Streit einzuschalten. Die erforderliche Mehrheit erreichte schließlich der lateinamerikanische Entwurf, allerdings ohne den die Zwischenschaltung der OAS vorsehenden Abschnitt, der von Kuba mit Unterstützung des Ostblocks und vieler afro-asiatischer Staaten erfolgreich bekämpft worden war[44].

Südtirol

Auf Veranlassung Oesterreichs war die Südtirol-Frage auf die Tagesordnung der 15. Vollversammlung gesetzt worden. Kernpunkt des vom österreichischen Außenminister zu dieser Frage unterbreiteten Memorandums war die Feststellung, Italien habe die im de-Gasperi-Gruber-Abkommen vom 5. September 1946 übernommene Verpflichtung, der Provinz Bozen eine gewisse regionale Autonomie zuzugestehen, nicht erfüllt. Es habe vielmehr den Vertrag in einer seinem Sinn widersprechenden Weise interpretiert, indem es Bozen mit 250 000 deutschsprachigen Südtirolern und Trient mit 500 000 Bewohnern italienischer Abstammung zu einer autonomen Gebietskörperschaft zusammengefaßt und der Provinz Bozen als solcher nur eine sehr begrenzte „Unterautonomie" zugestanden habe.

In der Debatte im Politischen Sonderausschuß wies der italienische Außenminister die österreichischen Vorwürfe als völlig unbegründet zurück und schlug vor, den Streit dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten. Darüber hinaus aber erklärte er auch die grundsätzliche Bereitschaft seiner Regierung zu weiteren Verhandlungen. Oesterreich betrachtete die Angelegenheit dagegen vorwiegend als politischen Streit, der sich einer juristischen konstatierenden Betrachtungsweise entziehe. Die Mehrheit im Politischen Sonderausschuß neigte mehr dem italienischen Standpunkt zu, d. h. sie hielt die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs eher für begründet als die der Vollversammlung. So hatte der österreichische Resolutionsentwurf, der in scharfer Form u. a. die Anerkennung „der berechtigten Ansprüche der Südtiroler Bevölkerung nach einer substantiellen und effektiven Autonomie der Provinz Bozen" durch die italienische Regierung forderte, keine Aussicht auf hinreichende Unterstützung. Man einigte sich schließlich auf einen von Oesterreich und Italien gleichermaßen als befriedigend bezeichneten Kompromißvorschlag, der die Parteien zur Wiederaufnahme der Verhandlungen aufforderte und empfahl, im Fall der Ergebnislosigkeit der Verhandlungen einen Ausgleich im Wege „der friedlichen Streiterledigung nach Art. 33 Abs. 1 der

UN-Charta“ zu suchen. Dieser Resolutionsentwurf, der den österreichischen Wünschen entgegenkam, wurde von der Vollversammlung einstimmig gutgeheißen[45].

Deutschland

Um die gespannte Atmosphäre der 15., mit internationalen Problemen von schwierigster Art und größter Aktualität geradezu überlasteten Sitzungsperiode der Vollversammlung nicht noch zu verschlechtern, wurde während der diesjährigen Generaldebatte das Deutschland-Problem von den westlichen Staaten, wenn überhaupt, so nur mit äußerster Zurückhaltung erwähnt[46]. Im Gegensatz hierzu machten insbesondere die Sprecher der Tschechoslowakei und Polens, die Ministerpräsidenten *Novotny* und *Gomulka,* die Bundesrepublik zur Zielscheibe ihrer Angriffe gegen das westliche Europa und die NATO[47]. Sie wiesen auf die Gefahr des militanten, reaktionären und nazistischen Revanchismus hin, der die führenden politischen und militärischen Kreise in der Bundesrepublik Deutschland kennzeichne und der sich kaum von dem deutschen Imperialismus Hitlerscher Prägung unterscheide.

Für die Bundesrepublik Deutschland, die zu einer Entgegnung im Plenum nicht in der Lage war — der deutsche Beobachter bei den Vereinten Nationen nahm in einer an die Presse verteilten Erklärung und in einer den UN-Vertretungen zugeleiteten Zirkularnote zu den Vorwürfen Stellung —, wies insbesondere der britische Premierminister, *Macmillan,* die gegen sie erhobenen Vorwürfe als völlig unbegründet zurück[48]. Er bezeichnete die diesen Anschuldigungen zugrunde liegende Betrachtungsweise als rein retrospektiv. Sie habe offenbar zur politischen Realität in der Bundesrepublik keinerlei Beziehung. Der britische Premier betonte seine Ueberzeugung, daß sich die Bundesrepublik entsprechend ihren internationalen Verpflichtungen jeder aggressiven Gewaltanwendung enthalten werde.

Die Vertreter des Ostblocks unter Führung *Chruschtschows* wiesen übereinstimmend auf die Notwendigkeit hin, mit beiden deutschen Staaten einen Friedensvertrag abzuschließen, und traten für eine baldige und endgültige Lösung des Berlin-Problems ein.

Algerien

Die Algerien-Frage wurde 1960 zum 5. Male, erneut gegen den Widerspruch Frankreichs, das wie bisher die Zuständigkeit der UN unter Hinweis auf Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta bestritt und allen Debatten über diese Frage fernblieb, auf die Tagesordnung der Vollversammlung gesetzt. Die Debatte im Politischen Ausschuß, in der der Stimmenzuwachs der afro-asiatischen Staaten sehr deutlich wurde, war gekennzeichnet von der weit verbreiteten Ueberzeugung, daß die von dem französischen Staatspräsidenten in seiner Erklärung vom 16. September 1959 zum ersten Mal anerkannte und als Ziel der französischen Algerien-Politik auch späterhin bestätigte Selbstbestimmung des algerischen Volkes nicht mit der unbedingt erforderlichen Konsequenz und Bereitwilligkeit verfolgt werde. Die Verhandlungen von Melun waren gescheitert. Das von Staatspräsident *de Gaulle* für den 6. Januar 1961 angekündigte Referendum über das Schicksal Algeriens wurde von den meisten Ausschußmitgliedern abgelehnt, da es, solange die französische Armee in Algerien stehe, den Namen einer wirklichen Volksbefragung nicht verdiene. Als einzige Möglichkeit, die völlig freie Entscheidung des algerischen Volkes sowie die konsequente Verwirklichung dieser Entscheidung zu gewährleisten, bezeichnete man eine unmittelbar von den UN durchgeführte und kontrollierte Volksabstimmung in Algerien.

Demgegenüber vertraten die Vereinigten Staaten und Großbritannien, unterstützt insbesondere von einer Reihe südamerikanischer und der französischen Communauté angehörender afrikanischer Staaten, die Auffassung, schon die Persönlichkeit des französischen Staatspräsidenten biete ausreichende Gewähr, daß das beabsichtigte Referendum ordnungsgemäß durchgeführt und eine zur Befriedung Algeriens führende Politik seinem Ergebnis Geltung verschaffen werde. Eine direkte Einmischung der UN

bedeute nur eine Verzögerung der Lösung des Algerien-Problems und stärke die Position der Extremisten. Dieser Standpunkt fand jedoch nicht die Zustimmung der Mehrheit im Ausschuß, die schließlich einen von 24 afro-asiatischen Staaten eingebrachten Resolutionsentwurf annahm, der u. a. eine Entscheidung (The General Assembly ... decides!) dahin traf, daß in naher Zukunft in Algerien ein von den UN organisiertes und überwachtes Referendum stattfinden solle[49].

In der Vollversammlung fand jedoch der die Entscheidung über die Volksabstimmung enthaltende 4. Absatz dieses Resolutionsentwurfes, auch nachdem man das „decides" durch ein „recommends" ersetzt hatte, nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Die Resolution wurde deshalb ohne diesen Absatz verabschiedet und gibt in ihrer somit verwässerten Form ein verfälschtes Bild der Position eines großen Teils der UN-Mitglieder zum Algerien-Problem[50].

Mauretanien

Abgesehen von der Frage der Zulassung Mauretaniens als Mitglied der UN beschäftigte die mauretanische Frage die Vollversammlung auch in einem anderen, „grundsätzlichen" Zusammenhang. Nach Ansicht Marokkos, auf dessen Veranlassung die Frage auf die Tagesordnung der Vollversammlung kam, war Mauretanien seit jeher ein Teil des marokkanischen Königreiches. Das französische Unterfangen, Mauretanien die Unabhängigkeit „aufzwingen" zu wollen, sei deshalb nicht etwa eine großzügige, antikolonialistische Geste, es sei vielmehr ein ausgesprochen neokolonialistischer Versuch, die großen wirtschaftlichen und strategischen Interessen Frankreichs durch die Begründung einer fiktiven Unabhängigkeit dieses „nur in der französischen Vorstellungswelt existierenden mauretanischen Staatsgebildes" abzusichern.

Frankreich wies in der ausführlichen Debatte im Politischen Ausschuß diese Interpretation zurück und berief sich u. a. auf das Ergebnis des 1958 in Mauretanien durchgeführten Referendums, in dem sich 94 vH der abgegebenen Stimmen für die Unabhängigkeit Mauretaniens ausgesprochen hätten. Die marokkanischen Ansprüche wurden insbesondere von den Mitgliedern der Arabischen Liga, der französische Standpunkt von den der französischen Communauté angehörenden afrikanischen Staaten unterstützt. Da keinerlei grundsätzliche Einigung erzielt werden konnte, unterblieb die Ausarbeitung eines Resolutionsentwurfes[51]. Die Vollversammlung nahm den Bericht des Politischen Ausschusses über die ergebnislose Debatte zur Kenntnis, ohne selbst in die Diskussion der Frage einzutreten.

Südafrikanische Union

In der Diskussion aller die Rassen- und Kolonialpolitik der Südafrikanischen Union betreffenden Fragen war der Zuwachs an UN-Mitgliedern aus dem afrikanischen Raum ebenfalls deutlich spürbar: Gerade in diesen Fragen zeigten sich die jungen Staaten zu keinerlei vorsichtigem Kompromiß bereit. Der Politische Sonderausschuß unterbreitete der Vollversammlung zur Frage der Apartheid-Politik der Südafrikanischen Union zwei Resolutionsentwürfe, von denen schon der erste den bisher üblichen Stil eindringlicher Ermahnungen an die Adresse der Südafrikanischen Union verließ, wenn er die Mitglieder der UN u. a. aufforderte, das Ergreifen individueller und kollektiver Maßnahmen, die in Uebereinstimmung mit der UN-Charta ständen, in Erwägung zu ziehen. Der zweite, insbesondere von den afrikanischen Staaten befürwortete Resolutionsentwurf rief dagegen zu einem totalen wirtschaftlichen Boykott und zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen auf. In der Diskussion dieser Resolutionsentwürfe in der Vollversammlung bezweifelten vor allem die Mitglieder des britischen Commonwealth die Zulässigkeit derartiger „Strafmaßnahmen", wie sie der 5. Absatz des letztgenannten Entwurfs enthielt, und warnten vor den möglichen Auswirkungen der Verabschiedung einer solchen Resolution auf die Innenpolitik der Südafrikanischen Union. Da sich bei der Abstimmung über die einzelnen Abschnitte für den 5. Absatz nicht die erforderliche Zwei-

drittelmehrheit fand, wurde der gesamte Entwurf zurückgezogen. Der erstgenannte Resolutionsentwurf konnte dagegen bei einer — der portugiesischen — Gegenstimme 95 Stimmen auf sich vereinigen[52]. Darüber hinaus wurde eine den vorjährigen Resolutionen entsprechende Empfehlung über die Behandlung der Personen indischen und pakistanischen Ursprungs in der Südafrikanischen Union verabschiedet[53].

Die Entwicklung der Südwestafrika-Frage entsprach in keiner Weise dem behutsamen Optimismus der vorjährigen Sitzung der Vollversammlung. Die südafrikanische Regierung hatte jede Verhandlung mit dem Südwestafrika-Ausschuß der Vollversammlung abgelehnt, und es blieb praktisch nur die Möglichkeit, an die bessere Einsicht der südafrikanischen Regierung zu appellieren.

Allein in der ersten Hälfte der Sitzungsperiode verabschiedete die Vollversammlung sechs Resolutionen, in denen sie u. a. die Einleitung eines Verfahrens gegen die Südafrikanische Union vor dem Internationalen Gerichtshof durch Aethiopien und Liberia begrüßte und den Südwestafrika-Ausschuß aufforderte, eine Untersuchung der politischen Verhältnisse unmittelbar im Gebiet Südwestafrikas durchzuführen[54].

Nachdem die Südafrikanische Union dem Untersuchungsausschuß der Vollversammlung die Einreise nach Südwestafrika verwehrt und jede Art der Verhandlung mit dem Hinweis, die Angelegenheit befinde sich jetzt vor dem Internationalen Gerichtshof und könne deshalb nicht mehr diskutiert werden, wiederum abgelehnt hatte, verabschiedete die Vollversammlung während der 2. Tagungshälfte eine Resolution, in der sie im Hinblick auf die seit dem 8. März 1961 in London tagende Konferenz der Premierminister des Commonwealth die „der Südafrikanischen Union besonders nahestehenden Staaten“ aufforderte, die Südafrikanische Union „zur Einsicht“ zu bewegen. Die Resolution traf jedoch weitgehend ins Leere, da der südafrikanische Ministerpräsident, *Verwoerd*, am 15. März seinen Entschluß, das Commonwealth am 31. Mai 1961 zu verlassen, bekanntgegeben hatte. So blieb der Vollversammlung nur noch die Möglichkeit, in einer weiteren Resolution die Südafrikanische Union noch einmal eindringlich zu einer Revision ihrer Politik bezüglich des ehemaligen Völkerbundsmandats aufzurufen[55].

Angola

Die die Weltöffentlichkeit in zunehmendem Maße alarmierende Situation in Angola veranlaßte Liberia im Februar 1961, den Sicherheitsrat mit dieser Angelegenheit zu befassen. Nachdem Portugal vergeblich die Kompetenz der UN mit dem Hinweis auf die Stellung Angolas „als integraler Teil des portugiesischen nationalen Territoriums“ und Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta zu bestreiten versucht hatte, diskutierte der Sicherheitsrat die Angola-Frage. Liberia, Ceylon und die Vereinigte Arabische Republik legten einen Resolutionsentwurf vor, der Portugal u. a. auf die von der Vollversammlung verabschiedete Erklärung zur kolonialen Frage verwies, die Beachtung der Menschenrechte forderte und die Bildung einer Untersuchungskommission vorsah. Dieser Entwurf fand die übereinstimmende Unterstützung der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, während sich u. a. Großbritannien und Frankreich mit der Begründung, sowohl die Frage, ob die politische Situation in Angola tatsächlich eine Bedrohung des Weltfriedens darstelle, wie die der Kompetenz der Vereinten Nationen überhaupt seien zumindest zweifelhaft, gegen sie aussprachen. Damit aber fand die Resolution nicht die erforderliche Mehrheit im Sicherheitsrat[56].

Die Angola-Frage wurde daraufhin gegen den erneuten Protest Portugals auf die Tagesordnung der zweiten Hälfte der Sitzungsperiode der Vollversammlung gesetzt. In der Debatte bildete sich eine große, nicht auf die afro-asiatischen Staaten beschränkte Mehrheit, die die Situation in Angola als Bedrohung des Weltfriedens und als den in der Deklaration vom 15. Dezember 1960 niedergelegten Prinzipien widersprechend betrachtete. So wurde die im Sicherheitsrat am französisch-englischen Veto gescheiterte Resolution von der Vollversammlung nur unwesentlich verändert angenommen[57].

WIRTSCHAFTLICHE FRAGEN

Aus der umfangreichen Arbeit der Vereinten Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet sollen nur einige, besonders wichtig erscheinende Punkte, mit denen sich die Vollversammlung während ihrer 15. Sitzungsperiode befaßte, erwähnt werden:

Die Vollversammlung verabschiedete u. a. eine Resolution, in der die schon seit längerer Zeit diskutierte Errichtung eines Kapitalentwicklungsfonds der UN beschlossen wurde. Dieser Entwicklungsfonds hat die Aufgabe, den „bisher in Art und Umfang völlig unzulänglichen Kapitalfluß aus den reichen, industrialisierten, in die wirtschaftlich unterentwickelten Gebiete zu intensivieren und die UN stärker als bisher in diesen Prozeß einzuschalten, um die bereitgestellte wirtschaftliche oder finanzielle Unterstützung politisch zu neutralisieren". Die Bedeutung dieser Initiative der Vollversammlung wird jedoch durch zwei Umstände erheblich geschmälert. Einmal handelt es sich nur um eine „grundsätzliche" Entscheidung über die Errichtung dieses Fonds. Die Vollversammlung beauftragte einen 25-Mächte-Ausschuß, die notwendigen Vorarbeiten für die Realisierung dieser Grundsatzentscheidung zu treffen. Außerdem aber wurde die Resolution mit 71 Stimmen gegen die der Vereinigten Staaten, Australiens, Großbritanniens und der Südafrikanischen Union angenommen[58].

In einer weiteren Resolution[59] empfahl die Vollversammlung die Gründung einer internationalen Kreditversicherung, um auch so in stärkerem Maße als bisher Anreiz für die Ausweitung der Kapitalzufuhr in die Entwicklungsländer zu bieten. Die Vollversammlung bat den Generalsekretär, die vorbereitende Planung einer solchen Institution in Angriff zu nehmen und über seine Bemühungen in dieser Richtung zu berichten.

Im Oktober 1960 fand die alljährliche sogenannte „Pledging Conference" für das erweiterte Programm technischer Hilfe bzw. Zusammenarbeit und den Sonderfonds der UN für Entwicklungsaufgaben statt. Es wurden von 78 Regierungen rund 89 Millionen Dollar gezeichnet, darunter 5 Millionen von der Bundesrepublik Deutschland. Auch dieser Betrag blieb jedoch wie in den Vorjahren unter dem für 1960 gesteckten Ziel von 100 Millionen Dollar zurück. Die Vollversammlung forderte in einer Resolution die Mitgliedstaaten dringend auf, angesichts der ständig steigenden finanziellen Bedürfnisse in den Entwicklungsländern dafür Sorge zu tragen, daß der den beiden Programmen zur Verfügung stehende Fonds „in allernächster Zukunft" die Summe von 150 Millionen Dollar erreicht[60].

SOZIALE UND HUMANITÄRE FRAGEN

Die um die Jahreswende 1959/60 die Weltöffentlichkeit beunruhigenden Hakenkreuzschmierereien vor allem in der Bundesrepublik Deutschland nahm die Vollversammlung während ihrer 15. Tagung zum Anlaß, eine ihr vom Sozialausschuß vorgelegte Resolution über die „Kundgebungen von Rassen- und nationalem Haß" einstimmig anzunehmen. In ihr gibt die Vollversammlung ihrer ernsten Besorgnis über diese Dokumentation eines fortbestehenden, auf rassischen, religiösen oder nationalen Vorurteilen basierenden Hasses Ausdruck, brandmarkt ihn als eines der gefährlichsten Hindernisse für eine weltweite Verständigung und Zusammenarbeit und ruft alle Regierungen auf, energische Schritte gegen das Wiederaufleben derartigen Gedankengutes insbesondere unter der Jugend zu ergreifen[61].

Die Bemühungen der Vollversammlung um die Kodifikation der Menschenrechte machten auch während der 15. Sitzungsperiode nur geringe Fortschritte: Der Sozialausschuß der Vollversammlung, dem die von der Menschenrechtskommission ausgearbeiteten Vertragsentwürfe über die bürgerlichen und politischen bzw. die wirtschaftlichen und sozialen Rechte des Menschen seit 1954, also seit sechs Jahren vorliegen, vermochte nur die Artikel 15, 16, 17 und 18 des Entwurfs über die bürgerlichen und politischen Menschenrechte zu diskutieren und zu verabschieden[62]. Erhebliche Teile beider Kon-

ventionsentwürfe, so insbesondere die heftig umstrittenen Grundsatz- und Verfahrensabschnitte, stehen noch aus.

Der Sozialausschuß befaßte sich auch, wie schon im Vorjahre, mit dem ihm vorliegenden Vertragsentwurf über die Informationsfreiheit. Er beriet und billigte Artikel 2 dieses Entwurfes, nachdem er im Vorjahr die Präambel und den Artikel 1 verabschiedet hatte[63].

RECHTSFRAGEN

Zwei Ereignisse bestimmten die Arbeit der Vereinten Nationen im völkerrechtlichen Bereich während des von diesem Bericht erfaßten Zeitraums: Die Zweite Internationale Seerechtskonferenz in Genf und der „Zweite Wiener Kongreß" über die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten. Auch ein nur kurzer Ueberblick über die Gründe und Hintergründe des Genfer Mißerfolges bzw. der in Wien geleisteten positiven Arbeit läßt sich im Rahmen des vorliegenden Berichtes nicht geben[64].

ANMERKUNGEN

1) Mit 46 Stimmen gegen 25 für *Nosek* (Tschechoslowakei) und 9 für *Thors* (Island); vgl. General Assembly, Official Records (im folgenden zitiert: GAOR), 15th Session, 864th Plenary Meeting, 20. September 1960.

2) Wortlaut der Rede in GAOR 15th, 864th Pl. M., 20. September 1960. Neben den ständigen Delegierten nahmen 10 Staatspräsidenten, 13 Regierungschefs und 71 Minister an der Generaldebatte teil.

3) Vgl. die Untersuchung von Karl-Heinz *Kunzmann* in EA 23—24/1959, S. 761 ff.

4) Die Südafrikanische Union ist dabei „Afrika" nicht zugerechnet. Die asiatischen und die europäischen Stimmen bilden kaum je einen wirklichen Stimmenblock. Der Ostblock wird heute regelmäßig durch die Stimmen Jugoslawiens und Kubas verstärkt.

5) Die vierte Notsondersitzung der Vollversammlung, seitdem die Entschließung „Uniting for Peace" diese Institution als Ersatz für den durch das Veto blockierten Sicherheitsrat in Fällen internationaler Friedensbedrohung schuf.

6) Vgl. Security Council, Official Records, 857th—863rd Meeting, 23. bis 27. Mai 1960 (U-2-Zwischenfall) und 880th—883rd Meeting, 22. bis 26. Juli 1960 (RB-47-Zwischenfall). (Im folgenden zitiert: SCOR, 857th Me.)

7) Vgl. den Bericht des Hohen Kommissars für das Flüchtlingswesen in GAOR 15th, Supplement No 11 und 11A, den Bericht des UNICEF in Economic and Social Council, Official Records, 29th Session, Supplement No 2 und 2A.

8) Vgl. die einstimmig gefaßten Resolutionen A/Res. 1476 (XV) — A/Res. 1489 (XV) vom 20. September 1960. Wortlaut sämtlicher Resolutionen in GAOR, 15th, Supplement No 16 und No 16A: Resolutions adopted by the General Assembly during its Fifteenth Session, Vol. I und II.

9) A/Res. 1490 (XV) und 1491 (XV) vom 28. September bzw. A/Res. 1492 (XV) vom 7. Oktober 1960.

10) A/Res. 1602 (XV) vom 19. April 1961. Stimmenverhältnis: 48 dafür, 13 dagegen, 33 Enthaltungen! Zur Diskussion vgl. GAOR, 15th, 987th—989th Pl. M., 18.—19. April 1961.

11) A/Res. 1493 (XV) vom 8. Oktober 1960. Der Stimmenblock der Vereinigten Staaten verlor in diesem Jahr zwei Stimmen, die Malayas und Laos'.

12) Vgl. Walter *Bödigheimer*, „Die Vereinten Nationen im Jahre 1959", in EA 24/1960, S. 721 ff.

13) Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, 959th Pl. M., 20. Dezember 1960, 976th Pl. M., 4. April 1961, 981st Pl. M., 13. April 1961 und 986th, 987th Pl. M., 16. und 18. April 1961.

14) Zu den Abstimmungen vgl. GAOR 15th, 941st Pl. M., 9. Dezember 1960, und 959th Pl. M., 20. Dezember 1960.

15) Zur Wahl vgl. GAOR 15th, 942nd Pl. M., 9. Dezember 1960 und 987th Pl. M., 18. April 1961.

16) Zu den übereinstimmenden Wahlen im Sicherheitsrat und in der Vollversammlung vgl. SCOR, 909th und 910th Me., 16. und 17. November 1960, sowie GAOR 15th, 915th und 916th Pl. M., 16. und 17. November 1960.

17) Wortlaut der Rede *Chruschtschows* in GAOR 15th, 869th Pl. M., 23. September 1960.

18) Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, Special Political Committee, 186th—199th Me., 31. Oktober bis 14. November 1960, und 214th bis 219th Me., 30. November—7. Dezember 1960.

19) Vgl. hierzu „Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960. Ausgewählte Dokumente zu den Verhandlungen der Zehnmächte-Abrüstungskommission in Genf (März/Juni 1960)." Zusammengestellt von Hermann *Volle* und Helga *Haftendorn*, Frankfurt/Main—Berlin 1961.

20) Res. DC/182 Corr. 1 vom 18. August 1960.

[21]) Vgl. den Entwurf eines Abrüstungsabkommens, den *Chruschtschow* der Vollversammlung vorlegte, in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 67, Doc. A/4505. Den Text des diesbezüglichen sowjetischen Vorschlags vom 2. Juni 1960 vgl. in *Volle-Haftendorn*, „Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960", a. a. O., S. 70 ff.

[22]) Wortlaut der Rede *Macmillans* in GAOR 15th, 877th Pl. M., 29. September 1960. Vgl. auch die Vorschläge *Eisenhowers* und *Diefenbakers* in GAOR 15th, 868th bzw. 871st Pl. M., 22. bzw. 26. September 1960.

[23]) A/Res. 1617 (XV) vom 21. April 1961. Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, First (Political) Committee, 1085th—1108th, 1110th, 1112th Me., 19. Oktober bis 17. November 1960, und 1134th, 1135th Me., 19. Dezember 1960.

[24]) A/Res. 1576 (XV) vom 20. Dezember 1960 (68:0:26).

[25]) A/Res. 1577 (XV) vom 20. Dezember 1960 (Teil A 89:0:4; Teil B 83:0:11).

[26]) Vgl. den Bericht des First (Political) Committee in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 22, Doc. A/4749.

[27]) Security Council Resolution (SCRes.) vom 14. Juli 1960 in SCOR, Supplements (Juli 1960), Doc. S/4387.

[28]) SCOR, Supplements (Juli 1960), Doc. S/4389 and Add. 1—6.

[29]) SCOR, Supplements (Juli, August 1960), Doc. S/4405 bzw. S/4426.

[30]) A/Res. 1474 (XV) ES/IV vom 20. September 1960 (70:0:11).

[31]) A/Res. 1498 (XV) vom 22. November 1960 (53:24:19). Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, 917th—924th Pl. M., 18. bis 22. November 1960.

[32]) SCRes. vom 21. Februar 1961 in SCOR, Supplements (Februar 1961), Doc. S/4741.

[33]) A/Res. 1599 (XV), 1600 und 1601 Rev. 1 vom 15. April 1961.

[34]) A/Res. 1619 (XV) vom 21. April 1961. Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, 995th Pl. M., 21. April 1961.

[35]) Vgl. den sowjetischen Entwurf in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 87, Doc. A/4502.

[36]) A/Res. 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960 (80:0:9). Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, 925th, 925th—939th, 944th—947th Pl. M., 28. November bis 14. Dezember 1960.

[37]) entfällt.

[38]) A/Res. 1608 (XV) vom 21. April 1961.

[39]) A/Res. 1569 (XV) vom 18. Dez. 1960.

[40]) A/Res. 1605 (XV) vom 21. April 1961. Vgl. auch A/Res. 1606 (XV) vom gleichen Tage zur Frage der Agrarreform in Ruanda-Urundi.

[41]) A/Res. 1609 (XV) vom 21. April 1961.

[42]) Vgl. Jürgen *v. Prellwitz*, „Die internationalen Verhandlungen über den ‚Fall Kuba'", in EA 24/1960, S. 741 ff.

[43]) Vgl. die Debatten in SCOR, 921th bis 923rd Pl. M., 4. und 5. Januar 1961, und GAOR 15th, First (Political) Committee, 1149th—1161st Me., 15. bis 21. April 1961.

[44]) A/Res. 1616 (XV) vom 21. April 1961 (59:13:24).

[45]) A/Res. 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960. Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, Special Political Committee, 176th—185th Me., 18. bis 27. Oktober 1960.

[46]) 1958 wurden von insgesamt 72 20 im westlichen Sinne positive Erklärungen zur deutschen Frage abgegeben, 1959 waren es sogar 30, 1960 dagegen von insgesamt 22 nur acht.

[47]) Wortlaut der Reden in GAOR 15th, 871st bzw. 874th Pl. M., 26. bzw. 27. September 1960.

[48]) Wortlaut der Rede *Macmillans* in GAOR 15th, 877th Pl. M., 29. September 1960.

[49]) Vgl. den Wortlaut des Resolutionsentwurfes in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 71, Doc. A/4660 (Bericht des First [Political] Committee).

[50]) A/Res. 1573 (XV) vom 19. Dezember 1960 (63:8:27).

[51]) Zur Diskussion im Politischen Ausschuß vgl. GAOR 15th, First (Political) Committee, 1109th, 1111th, 1113th—1118th Me., 15. bis 26. November 1960.

[52]) A/Res. 1598 (XV) vom 13. April 1961. Wortlaut des zurückgezogenen Resolutionsentwurfes in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 72, Doc. A/4728 and Corr. 1 (Bericht des Special Political Committee).

[53]) A/Res. 1597 (XV) vom 13. April 1961 (78:0:2).

[54]) A/Res. 1563—1568 (XV) vom 18. Dezember 1960.

[55]) A/Res. 1596 (XV) vom 7. April 1961 (83:0:9).

[56]) Zur Diskussion vgl. SCOR, 943rd—946th Me., 10. bis 15. März 1961.

[57]) A/Res. 1603 (XV) vom 20. April 1961 (73:2:9). Zur Diskussion vgl. GAOR 15th, 990th—992rd Pl. M., 20. April 1961.

[58]) A/Res. 1521 (XV) vom 15. Dez. 1960.

[59]) A/Res. 1523 (XV) vom 15. Dez. 1960.

[60]) A/Res. 1533 (XV) vom 15. Dez. 1960.

[61]) A/Res. 1510 (XV) vom 12. Dez. 1960.

[62]) Vgl. den Bericht des Third (Social) Committee in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 34, Doc. A/4625.

[63]) Vgl. den Bericht des Third (Social) Committee in GAOR 15th, Annexes, Agenda Item 36, Doc. A/4636.

[64]) Vgl. hierzu Fritz *Münch*, „Die Zweite Internationale Seerechtskonferenz in Genf 1960", in *Archiv des Völkerrechts* 1/1961, S. 59 ff.; bzw. A. *Maresca*, „La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche", in *La Comunitá Internazionale*, 2/1961, S. 247 ff.

Adolf Hitler, ein Politiker ohne Programm?

Kritische Bemerkungen zu einer Untersuchung von A. J. P. Taylor

Von Hans-Adolf Jacobsen

Die erneuten Drohungen des sowjetischen Ministerpräsidenten, mit der DDR einen Separatfriedensvertrag abzuschließen, haben wieder einmal die unlösbare Verflochtenheit unseres weltpolitischen Geschehens mit den verhängnisvollen Entscheidungen der dreißiger Jahre erkennen lassen. Ein im Frühjahr in Großbritannien erschienenes Buch, in dem der Engländer *Taylor* den tieferen Ursachen für die schicksalhaften Jahre von 1939 bis 1945 und ihren Folgen auf seine Weise nachzuspüren versucht hat[1], verdient daher unser besonderes Interesse.

Alan John Percivale *Taylor*, Historiker an der Universität Manchester von 1930 bis 1938, dann am Magdalen College in Oxford, ist nicht nur durch eine Reihe bemerkenswerter Arbeiten zur europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts sowie in der Chamberlain-Aera als „anti-appeaser" hervorgetreten, sondern auch durch antideutsche Glossen im *Sunday Express* nach 1945, die ihn schon frühzeitig über die Grenzen Englands hinaus bekannt werden ließen. Seine neue, ebenso umstrittene wie bedenkliche Studie über die Ursprünge des Zweiten Weltkrieges wird sicherlich zu heftigen Kontroversen, wohl weniger zu einem echten „Revisionismus" der Anschauungen Anlaß geben. *Taylor* wendet sich gegen alle bisherigen Ergebnisse zur Kriegsschuldfrage, insbesondere gegen solche, die eine enge Anlehnung an das Urteil von Nürnberg (1946) zu erkennen geben und die nach der Art der „terribles simplificateurs" *Hitler* zum alleinigen Sündenbock stempeln; ganz zu schweigen von der sowjetkommunistischen Geschichtswissenschaft, die die europäische Politik nach 1919 als eine einzige „kapitalistische Verschwörung" zur Vernichtung des ersten sozialistischen Arbeiter- und Bauernstaates, der Sowjetunion, interpretiert.

Zu seiner Untersuchung hat *Taylor* in erster Linie alle bis heute veröffentlichten Akten zur Auswärtigen Politik herangezogen. Darüber hinaus hat er die wichtigsten Memoiren führender Staatsmänner, einige zusammenfassende Darstellungen über die Zeit zwischen den Weltkriegen aus französischer, englischer und italienischer Feder, vor allem die seit 1925 erscheinenden Surveys of International Affairs verarbeitet. Aufschlußreich ist, welches Schrifttum der Verfasser aus der Bundesrepublik benutzt hat: neben den Erinnerungen *Papens, Weizsäckers, Dirksens, Kordts, Hilgers* und *Schmidts* hat er offenbar nur die Studie von *Hofer*[2] in der ersten Auflage für lohnend gehalten. Doch muß nach eingehendem Studium des Taylor-Buches bezweifelt werden, daß er die anderen grundlegenden Veröffentlichungen zur politischen Vorgeschichte des Zweiten Weltkrieges — etwa von *Bracher, Čelovský, Eichstädt, Erdmann, Freund, Göhring, Herzfeld, Krausnick, Meinck* und *Roos*, um nur einige zu nennen — überhaupt kennt, geschweige denn gelesen hat[3].

Dr. Hans-Adolf *Jacobsen*, Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn.

Taylor will eine Geschichte „ohne Helden und vielleicht auch ohne Schurken" schreiben (S. 17). Rückblickend meint er, sei keiner ganz unschuldig am Ausbruch des Krieges gewesen, viele jedoch schuldig. Vom Zusammenbruch der Mittelmächte 1918 ausgehend, schildert er, wie die Staatsmänner Europas sehr bald mit den mannigfachen Problemen des mißglückten Friedens von Versailles (Minderheitsfragen, Selbstbestimmungsrecht, Abrüstung) konfrontiert wurden, bis sie schließlich an ihnen scheiterten, zumal die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion abseits standen. *Taylors* Kritik an den Versuchen der Westmächte, die Diktatoren zu zähmen, an den Maßnahmen des Völkerbundes und an der ebenso schwankenden wie illusionären Politik der osteuropäischen Staaten, läßt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die verschiedenen Fragen der europäischen Nachkriegsordnung seit 1919 im Lichte von *Taylor* darzulegen. Beschränken wir uns auf die Erkenntnisse, zu denen der Verfasser über Methoden und Tendenzen deutscher Außenpolitik unter *Hitler* kommt.

Seine Grundthese lautet: *Hitler*, ein Produkt von Versailles, habe wohl einen hervorragend entwickelten politischen Instinkt und „eiserne Nerven" besessen, sich auch als vollendeter Meister des Abwartens erwiesen, doch könne von einem großen Plan oder einem festumrissenen Programm, das er beharrlich und fanatisch Schritt für Schritt zu verwirklichen trachtete, nicht die Rede sein. Vielmehr habe er die Ereignisse für sich arbeiten und die Früchte langsam reifen lassen, bis sie ihm ohne Schwertstreich in den Schoß gefallen seien. Da Staatsmänner „zu sehr mit dem unmittelbaren Geschehen beschäftigt" seien, um „mühsam einem ins Feinste gesponnenen Plan folgen zu können" (S. 69), bezweifelt *Taylor*, daß der deutsche Diktator von vornherein einen großen Krieg mit dem Ziel vorbereitet habe, „die existierende Zivilisation zu vernichten und sich zum Herrn der Welt emporzuschwingen", in keinem Falle um die Westmächte anzugreifen. *Taylor* teilt auch nicht die Meinung, daß der Wunsch nach „Lebensraum" Deutschland in den Krieg getrieben habe; ein solcher habe weder einen Krieg noch eine kriegsähnliche Politik hervorgerufen. Wirtschaftliche Erwägungen hätten bei *Hitler* und *Mussolini* nicht den Ausschlag gegeben, wohl aber der wachsende „Appetit" nach dem Erfolg. Dieser sei lediglich etwas größer gewesen als bei den anderen (in der kaiserlichen Zeit und in der Weimarer Republik!) und mit skrupelhafteren Methoden genährt worden (S. 106). *Hitler* habe von sich aus niemals die Initiative ergriffen; schließlich hätte er nur auf die innere Aushöhlung des europäischen Systems und der Friedensbestimmungen zu warten brauchen (S. 108).

„Systeme sind geschaffen worden von Historikern", erläutert *Taylor*, „wie es der Fall *Napoleons* beweist, und die Systeme, für die man *Hitler* verantwortlich macht, sind in Wirklichkeit die des H. *Trevor-Roper*, der E. *Wiskemann* und A. *Bullocks* (S. 68 f.)[4]". Freilich kommt der Verfasser nicht ganz umhin zuzugeben, daß *Hitler* wohl eine Expansion im Osten und die Vorherrschaft in Europa angestrebt habe (S. 70, 80). Doch schränkt er beide Feststellungen auf S. 216 und 219 wieder ein: bis 1939 hätten de facto keine Pläne zur Eroberung der Ukraine vorgelegen. *Hitler* sei 1942 selbst über den Preis seiner Siege überrascht gewesen: nämlich die Vorherrschaft in Europa.

An Hand der Beispiele der Rheinland-Besetzung[5], des Anschlusses, der Sudeten-Krise, des Einmarsches in Böhmen und Mähren, ja sogar an den dramatischen Ereignissen des August 1939 versucht *Taylor* seine These zu beweisen. Die Ausführungen *Hitlers* bei der Besprechung am 5. November 1937 (Hoßbach-Niederschrift) betrachtet er lediglich als ein „innenpolitisches Manöver“ (S. 133), keineswegs als ein ernst zu nehmendes Aktionsprogramm, seien doch daraufhin keinerlei militärische Weisungen ergangen[6]. Den Anschluß Oesterreichs als ersten Schritt auf dem Wege der deutschen Vorherrschaft zu betrachten, weist *Taylor* als Legende zurück (S. 149)[7]. Zum Münchener Abkommen äußert er: „Die vier (Staats-)Männer ... waren alle in ihrer verschiedenen Art und Weise aufrecht und ehrlich, doch ein jeder hatte seine eigenen Vorbehalte, die er vor dem anderen verbarg (S. 187).“ Der deutsche Einmarsch in Böhmen und Mähren im März 1939 war lediglich „ein Nebenprodukt der Entwicklung in der Slowakei“; *Hitlers* Ziel gegenüber Polen bestand in einem Bündnis („Die Rückkehr Danzigs war nur eine notwendige Voraussetzung, ein Problem, das aus der Welt geschafft werden mußte“) (S. 210)[8]. In diesem Stil argumentiert *Taylor* weiter. Das Fazit seiner Untersuchung gipfelt dann in folgenden Feststellungen:

„*Hitler* und *Mussolini* glorifizierten den Krieg und die kriegerischen Tugenden. Sie benutzten die Kriegsdrohung, um ihre Ziele weiter zu verfolgen. Aber das war nichts Neues. Die Rhetorik der Diktatoren war nicht böswilliger als das Säbelrasseln der alten Monarchen, noch in diesem Sinne schlechter als das, was man die Schüler englischer ‚public schools‘ zu viktorianischen Zeiten lehrte ... die Ursachen des Krieges waren darum die Schnitzer anderer in dem gleichen Maße wie die Schlechtigkeit der Diktatoren“ (S. 103)[9]. „Der Krieg von 1939, weit entfernt davon, vorhergeplant zu sein, war ein Fehler, das Ergebnis des Versagens der Diplomatie auf beiden Seiten.“ Quod erat demonstrandum!

Wenn *Taylor* den Historikern nahelegt, endlich die Wolken von Phrasen zu durchstoßen und zu den Realitäten vorzudringen (S. 107), so vermissen wir die konsequente Anwendung dieses lobenswerten Prinzips gerade bei ihm selbst. Unbestreitbar bleibt es sein Verdienst, mit selten gekannter Offenheit die Mitverantwortung der großen und kleinen Mächte in Europa für den Kriegsausbruch 1939 herausgearbeitet zu haben, wenngleich er auch die Rolle der Sowjetunion verharmlost. So etwa Großbritanniens und Frankreichs, deren Politik den Frieden und die friedliche Revision des Versailler Vertrages auf Kosten der Staaten zu realisieren suchte, deren Integrität sie selbst garantiert hatten; die das NS-Deutschland als „Bollwerk gegen den Bolschewismus“ betrachteten und gleichzeitig durch papierene Proteste und Warnungen, hinter denen keine reale Macht stand, *Hitler* einzuschüchtern hofften. Bedenklich stimmen allerdings Art und Weise, wie der Verfasser methodisch verfährt, ganz abgesehen von seiner Lust zum Widerspruch um des Widerspruchs willen! Bei der Behandlung der Tschechen-Krise, um ein Beispiel von vielen herauszugreifen[10], negiert oder bagatellisiert er so gut wie alle Dokumente, die *Hitlers* Entschluß, die Tschechoslowakei „so oder so“ restlos zu liquidieren, bestätigen[11]. Daß die ersten Kontakte zur Verständigung mit der Sowjetunion im Frühjahr 1939 von Deutschland ausgegangen sind — so *Taylor* auf S. 259 —, muß nach unseren Kenntnissen bezweifelt werden[12]. Die darüber Aufschlüsse vermittelnden Dokumente (von März bis Juli 1939) erwähnt der Verfasser mit keinem Wort. Im übrigen verkennt er

völlig die Bedeutung des Abkommens vom 23. August 1939 als entscheidendes Bündnis zur Entfesselung des Krieges, da es *Hitler* freie Hand im Osten bot. Die Ereignisse des 30./31. August 1939 behandelt *Taylor* mehr als einseitig. Der Vorwurf gegenüber dem polnischen Botschafter *Lipski*, in der Nacht zum 31. August nicht sogleich mit Warschau Verbindung aufgenommen zu haben, um einen Bevollmächtigten für die Erörterung des deutschen Sechzehn-Punkte-Programms zu erbitten, ist unberechtigt[13].

Indessen: die eigentliche Schwäche des Buches liegt auf einem anderen Gebiet. Der Verfasser hat in keiner Weise die bedeutungsvolle Wechselwirkung von totalitärer Machtergreifung mit weltanschaulicher Zielsetzung und Abschirmung nach außen, von Gleichschaltung und wirtschaftlicher Mobilmachung im Inneren sowie beginnender Expansion nach außen begriffen. Ohne diese aber ist ein wirkliches Verständnis nationalsozialistischer Außenpolitik ausgeschlossen[14].

Hierzu gehört auch, daß *Hitlers* Ablehnung des bestehenden Wirtschaftssystems 1935/36 per se zu einem Krieg führen mußte. Der Vierjahresplan „riskierte bewußt den Ruin der deutschen Wirtschaft in der Hoffnung, sie durch einen als Beutezug geführten Krieg sanieren zu können[15]". Und schließlich ist bei der Darstellung *Taylors* die Frage zu erheben, ob die darin skizzierten Entwicklungstendenzen Deutschlands ohne die politischen Weichenstellungen im neunzehnten sowie im zwanzigsten Jahrhundert und ohne die Erörterung der Kriegsziele *Hitlers* im Zweiten Weltkrieg[16] überhaupt zutreffend gewürdigt werden können. Denn was war bei *Hitler* Taktik, was Programmatik? Darauf können erst die Jahre 1939 bis 1945 gültigere Auskunft geben. So enthüllt zum Beispiel die nationalsozialistische Besatzungspolitik in Rußland von 1941 bis 1944, daß der sogenannte „Antibolschewismus" für *Hitler* lediglich eine wirksame Propagandawaffe war.

Doch wenden wir uns dem Kernproblem der Studie *Taylors* zu. Was wollte *Hitler*? Nach kritischer Analyse der bis heute zugänglichen schriftlichen wie mündlichen, ja auch akustischen Zeugnisse[17] aus der Epoche des Nationalsozialismus kann kaum mehr bezweifelt werden, daß *Hitler* seit 1933 hartnäckig und konsequent, in Uebereinstimmung mit dem in „Mein Kampf" formulierten Gedankengut, die „Wiederherstellung der deutschen Ehre", der „deutschen Freiheit" und der „deutschen Gleichberechtigung" als vordringlichste Aufgaben seiner Außenpolitik betrachtet hat. Doch sah er in diesen nicht das letzte erstrebenswerte Ziel seiner „säkularen Mission", sondern nur Mittel zum Zweck. Durchdrungen von einem fast charismatischen Sendungsbewußtsein, ging er unter Mißbrauch der propagandistisch geschickt verwandten nationalen und völkischen Parolen schrittweise an die Verwirklichung seines eigentlichen Programms: indem er seinen persönlichen Machttrieb befriedigte, strebte er die nationalsozialistische Hegemonie und eine völlige Neuordnung Europas nach den Dogmen seiner Rassentheorie an. Kein Risiko scheute er dafür; weder das eines Krieges, den er als Grundsatz seiner Weltanschauung für das „Schicksal aller Wesen" und für die günstigste Gelegenheit hielt, den erforderlichen Selektionsprozeß der Stärkeren durchzuführen, noch das der Zerstörung der historisch gewachsenen Traditionen und Werte der europäischen Völker. Das

nationalsozialistische Herrschaftssystem im Zweiten Weltkrieg legt dafür beredtes Zeugnis ab[18].

Anläßlich der Zehnjahresfeier des NSD-Studentenbundes im Jahre 1936 hatte *Hitler* in seiner Rede die für ihn und seine gesamte Politik charakteristische Ansicht vertreten, daß „alles Große auf dieser Welt an Geschehen vorhergesehen" worden sei. Irgendwie werde jedem „schöpferischen Geist" das, was er erstrebe, zunächst als ein Phantasiebild vor Augen stehen. Wer nicht die Phantasie besitze, sich das vorzustellen, was er erreichen wolle, werde „am Ende gar nichts" erreichen. Man müsse das „Gemälde" kennen, das man „zu bauen" beabsichtige, auch wenn man erst im Laufe von Jahren mühsam die „Steinchen zum Mosaik" zusammenfügen könne. „Wir hatten ein Bild vor uns", rief er seinen Zuhörern zu, „allein . . . es kam aus unserem Glauben und unser Glauben kam aus unserer Ueberzeugung und unsere Ueberzeugung kam aus unserem Wissen[19]."

Daß der Zeitpunkt für diese Pläne schneller heranreifte, als er anfänglich vermutet und berechnet hatte (die deutsche Rüstung und Wehrmacht sollten bis 1943/44 voll kriegsbereit sein), war teils der im Inneren Deutschlands gelungenen Gleichschaltung und einheitlichen Willensbildung zu verdanken, die er weitgehend mit den rigorosen Mitteln totalitärer Herrschaft erreicht hatte, teils der von *Taylor* mit Recht kritisierten Politik der europäischen Mächte nach 1933. Diese verhalf *Hitler* zu einer Reihe bedeutungsvoller außenpolitischer Erfolge und verführte ihn zu immer kühnerem und rücksichtsloserem Handeln, das freilich auch unter dem Zeichen der wachsenden inneren Unrast und der Furcht stand, er könne seinen „geschichtlichen Auftrag" nicht mehr zu Lebzeiten erfüllen. Aehnlich wie die kommunistischen Machthaber, ließ er sich zunächst bei seiner Politik von den taktischen Erfordernissen der jeweiligen Lage leiten, ohne indessen das ideologische Ziel jemals aus den Augen zu verlieren. Darüber hat er seine Umwelt eigentlich nie im unklaren gelassen, so etwa 1936, als er betonte: „. . . Vielleicht wird jetzt manchem unserer Gegner klargeworden sein, was wir meinten, wenn wir früher immer erklärten, der Machtantritt der nationalsozialistischen Bewegung wird nicht die Uebernahme der Macht durch eine neue Regierung sein, sondern wird den Sieg einer neuen Weltanschauung bedeuten; darin liegt ein gewaltiger Unterschied, den unsere Gegner . . . meistens nicht begriffen haben . .[20]."

Offenbar hat *Taylor* diese grundlegende Veränderung bis heute weder erfaßt noch erkannt, daß im Zeitalter ideologischer Gegensätze und der Herausbildung von Machtblöcken die alten Maßstäbe klassisch-traditioneller Diplomatie versagen. Diese Einsicht aber ist eine Voraussetzung, um die vielschichtigen Zusammenhänge gegenwärtiger Weltpolitik verständlich zu machen. Das historische Urteil über Theorie und Praxis des Nationalsozialismus als eines vereinzelten Rückfalles in die Barbarei, die Mißachtung der die Völker verpflichtenden Normen für ein geregeltes Zusammenleben, mag sich wandeln angesichts der Erfahrungen des „Kalten Krieges", der Kampfmethoden auf dem afrikanischen Erdteil und der Wirkungen moderner Massenvernichtungsmittel. Doch ändert das nichts an der Erkenntnis, daß *Hitler* und sein Regime den größten Teil der Verantwortung für das Jahr 1939 und seine Folgen vor der Geschichte tragen.

ANMERKUNGEN

[1]) Alan John Percivale *Taylor*, „The Origins of the Second World War", London 1961.

[2]) Walter *Hofer*, „Die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges", Stuttgart 1954. Vgl. die Neuauflage in der Fischer-Bücherei 1960 (mit Dokumenten) und die umfassende Darstellung der nationalsozialistischen Außenpolitik „Die Diktatur Hitlers" in „Handbuch der Deutschen Geschichte", von A. O. *Meyer* (mit Bibliographie), Konstanz 1960/61.

[3]) Vgl. hierzu allgemein Karl Dietrich *Erdmann*, „Die Zeit der Weltkriege", in „Handbuch der Deutschen Geschichte", von Bruno *Gebhardt*, Stuttgart 1960, S. 180 ff., 226 f., 235 f., 241 f. und 247 f.

[4]) Vgl. Hugh R. *Trevor-Roper*, „Hitlers Kriegsziele", in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Stuttgart, April 1960; Elisabeth *Wiskemann*, „The Rome-Berlin Axis", New York und London 1949; Alan *Bullock*, „Hitler, eine Studie über Tyrannei", Düsseldorf 1953.

[5]) Vgl. Max *Braubach*, „Der Einmarsch der deutschen Truppen in die entmilitarisierte Zone am Rhein im März 1936", Köln und Opladen 1956. Auch: Helmut *Krausnick*, „Vorgeschichte und Beginn des militärischen Widerstandes gegen Hitler", in „Vollmacht des Gewissens", Frankfurt 1960, S. 262 ff.

[6]) Gerhard *Meinck*, „Hitler und die deutsche Aufrüstung 1933—1937", Wiesbaden 1959, weist demgegenüber nach, daß *Hitler* am 5. November 1937 „mit brutaler Deutlichkeit" ein „Bekenntnis zur Gewalt" (vgl. S. 173 ff.) abgelegt hat. Im übrigen erließ der Reichskriegsminister am 21. Dezember 1937 die von *Taylor* gar nicht erwähnte Neufassung des Falles „Grün", in der die Eroberung fremden Staatsgebietes als Zweck eines künftigen Krieges — also nicht mehr Sicherung des Deutschen Reiches! — herausgestellt wurde. Vgl. den Wortlaut in „Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik, 1918 bis 1945", Serie D, Band VII, S. 547 ff.

[7]) Vgl. dagegen Ullrich *Eichstädt*, „Von Dollfuß zu Hitler", Wiesbaden 1955.

[8]) Vgl. zu *Hitlers* Polenpolitik Hans *Roos*, „Polen und Europa", Tübingen 1957; Carl J. *Burckhardt*, „Meine Danziger Mission 1937 bis 1939", München 1960.

[9]) Zur italienischen Außenpolitik jetzt. Friedrich *Siebert*, „Italiens Weg in den Zweiten Weltkrieg", Frankfurt 1961.

[10]) Grundlegend Boris *Čelovský*, „Das Münchner Abkommen 1938", Stuttgart 1958; Helmuth K. G. *Rönnefarth*, „Die Sudetenkrise in der Internationalen Politik", Wiesbaden 1961. (Die bisher materialreichste Untersuchung, deren Wert nur dadurch beeinträchtigt wird, daß der Verfasser *Hitlers* „Antibolschewismus" ernst nimmt. Vgl. dazu die Ausführungen im Text S. 460).

[11]) *Rönnefarth*, a. a. O., S. 678 ff.; s. auch „Le Testament politique de Hitler", Paris 1959, S. 116 ff.

[12]) Hierzu Max *Braubach*, „Hitlers Weg zur Verständigung mit Rußland im Jahre 1939", Bonn 1960; George F. *Kennan*, „Soviet Foreign Policy 1917—1941", New York 1960.

[13]) Einzelheiten in Rudi *Strauch*, „Sir Nevile Henderson. Britischer Botschafter in Berlin 1937 bis 1939", Bonn 1959, S. 285 ff; Allgemein, „Geschichte des Zweiten Weltkrieges in Dokumenten", hrsg. von Michael *Freund*, Band I—III, Freiburg 1953 ff.

[14]) Vgl. die grundlegenden Studien von Karl Dietrich *Bracher*, Wolfgang *Sauer*, Gerhard *Schulz*, „Die nationalsozialistische Machtergreifung", Köln und Opladen 1960; vor allem S. 220 ff., 744 ff.

[15]) Vgl. Anm. 6 und 14. Zur wirtschaftlichen Mobilmachung und Aufrüstung als Voraussetzung der geplanten Kriegführung vgl. auch Burkhart *Mueller-Hillebrand*, „Das Heer 1933 bis 1945". Band I: „Das Heer bis zum Kriegsbeginn", Darmstadt 1954; Wolfgang *Birkenfeld*, „Der synthetische Treibstoff 1933 bis 1945". Ein Beitrag zur nationalsozialistischen Wirtschafts- und Rüstungspolitik, Diss. Göttingen 1960.

[16]) Werner *Conze*, „Deutschlands weltpolitische Sonderstellung in den zwanziger Jahren", in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, April 1961, S. 116 ff; „Das Dritte Reich und Europa", hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte, München 1957, S. 61 ff.

[17]) Vgl. die Dokumentationen in den *Vierteljahrsheften für Zeitgeschichte* und „Ausgewählte Dokumente zur Geschichte des Nationalsozialismus", hrsg. von Hans-Adolf *Jacobsen* und Werner *Jochmann*, Bielefeld 1960 f. (bisher zwei Lieferungen).

[18]) Vgl. Hans-Adolf *Jacobsen*, „1939—1945. Der Zweite Weltkrieg in Chronik und Dokumenten", 5. Aufl., Darmstadt 1961, S. 700 f. (und Literaturhinweise S. 732 ff.).

[19]) Vgl. die 2. Lieferung der „Ausgewählten Dokumente zur Geschichte des Nationalsozialismus" (s. Anm. 17). Zur Zielsetzung der nationalsozialistischen Außenpolitik vgl. jetzt auch „Hitlers zweites Buch. Ein Dokument aus dem Jahre 1928", Stuttgart 1961, S. 127, 133 ff., 159, 163.

[20]) Ebenda.

Die Bonner Erklärung vom 18. Juli 1961

Rückblick und Vorausschau

Von Heinrich von Brentano

DIE HISTORISCHE BEDEUTUNG DER BONNER ERKLÄRUNG

Durch alle Krisen hindurch, in denen sich die Umstrukturierung der Welt vollzieht, zeichnet sich zumindest eine erfreuliche Entwicklung ab: Wir erleben das Entstehen der europäischen Einheit. Diese Einheit soll unter Einbeziehung Großbritanniens und anderer europäischer Staaten, die noch nicht zur Sechsergemeinschaft gehören, zu den Vereinigten Staaten von Europa führen und schon jetzt die enge Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten ermöglichen, die uns eines Tages die volle Einheit der Atlantischen Gemeinschaft bringen wird.

Auf dem Wege zu diesem Ziel stellt die Konferenz der sechs Regierungschefs vom 18. Juli in Bonn eine bedeutende Etappe dar. Wir haben vor elf Jahren unsere politische Arbeit in Europa begonnen. Wir haben manche Erfolge und auch manche Rückschläge erlebt. Wir haben die Montanunion gegründet; wir haben später die Römischen Verträge abgeschlossen und die EWG sowie die EAG errichtet. Aber wir waren uns immer dabei im klaren, daß das alles nur Schritte auf ein größeres Ziel hin waren, und daß nach diesen ersten Schritten noch die Entscheidung getroffen werden müßte, auch zu einer politischen Einheit zusammenzuwachsen. Diese Entscheidung haben die sechs Regierungschefs auf der Bonner Konferenz getroffen. Darum endete diese Konferenz auch nicht mit einem Kommuniqué, sondern mit einer Erklärung der Regierungschefs*.

An dieser Bonner Erklärung ist von besonderer Bedeutung:

1. Die sofortige Organisation der politischen Zusammenarbeit der Sechs.
2. Das Mandat an eine Kommission, Vorschläge auszuarbeiten, die es ermöglichen, den Zusammenschluß unserer Völker zu verwirklichen.
3. Der Appell an andere europäische Staaten, der Gemeinschaft beizutreten.
4. Der Zeitpunkt der Erklärung selbst.

DIE NEUEN FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT

Wie wird die neue Zusammenarbeit aussehen? Zunächst ist zu sagen, daß das mit den Europäischen Gemeinschaften begonnene Werk nicht nur erhalten,

Dr. Heinrich *von Brentano*, Bundesminister des Auswärtigen.

*) Vgl. dazu die Dokumentation in EA 16/1961, S. D 469 f.

sondern fortgeführt werden soll; die Ausführung der Römischen Verträge wird gefördert und zweckmäßige Reformen, wie zum Beispiel die Zusammenlegung der Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften, werden erleichtert werden. Die Gemeinschaftsverträge betreffen aber im wesentlichen nur das wirtschaftliche Gebiet. Deshalb sieht die Bonner Erklärung eine Zusammenarbeit vor, die darüber hinausgeht.

Auf politischem Gebiet hatte diese bereits einen Anfang gefunden in den regelmäßigen Konsultationen der sechs Außenminister, die seit dem 23. November 1959 auf Grund eines von mir gemachten Vorschlags stattfinden. Nunmehr werden in regelmäßigen Zeitabständen die sechs Regierungschefs sich treffen. Dabei ist es wesentlich, daß es bei diesen Zusammenkünften keine Beschränkung der Themenkreise geben wird, daß also auch Verteidigungsfragen von den Regierungschefs behandelt werden können. Ich möchte hier darauf hinweisen, daß in der Bonner Erklärung die Bedeutung des Atlantischen Bündnisses besonders hervorgehoben worden ist. Die politische Zusammenarbeit in Europa soll das Atlantische Bündnis nicht nur nicht beeinträchtigen, sondern im Gegenteil stärken. Es ist daher auch selbstverständlich, daß strategische Ueberlegungen und Entscheidungen der NATO vorbehalten bleiben.

Auch auf nicht unmittelbar politische Gebiete, wie Unterrichtswesen, Kultur und Forschung, wird die Zusammenarbeit ausgedehnt werden, wobei ebenfalls periodische Zusammenkünfte der zuständigen Minister vorgesehen sind.

Mit der Bonner Erklärung ist die Verbindung zwischen den Verträgen von Paris und Rom, der EGKS, der EWG und der EAG mit dem politischen Aufbau Europas wiederhergestellt. Das Europäische Parlament wurde nicht nur über die Verträge hinaus anerkannt, es erhielt zusätzlich eine neue Aufgabe. Es soll künftig auch über politische Fragen debattieren, wobei sich die Außenminister der Regierungen an diesen Sitzungen beteiligen werden. Schließlich wird diese ganze umfassende Zusammenarbeit eine organisatorische Verankerung in entsprechenden Institutionen finden.

DAS EUROPÄISCHE STATUT

Wir haben unsere Studienkommission beauftragt, neben der Vorbereitung und Durchführung der jetzt beschlossenen politischen Zusammenarbeit eine verfassungsmäßige Grundlage für eine europäische Ordnung auszuarbeiten. Eine solche Ordnung setzt naturnotwendig voraus, daß zumindest in gewissen Bereichen Mehrheitsentscheidungen fallen. Daß die Mehrheitsentscheidungen nur beschränkt sein können, zunächst auf gewisse ausgewählte Gebiete, versteht sich von selbst. Wir haben Erfahrungen damit gemacht, und gute Erfahrungen; denn wir haben die Institution der Mehrheitsentscheidung ja schon in gewissen Bereichen der EGKS und in den Römischen Verträgen. Wenn wir uns an diese Erfahrungen anlehnen, glaube ich, können wir ein Statut ausarbeiten, das uns den Weg nach vorne eröffnet und uns ermöglicht, so zu einer europäischen Einheit zusammenzuwachsen, daß eine echte verfassungsmäßige Ordnung am Ende stehen wird.

APPELL ZUR ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Wir haben in der Bonner Erklärung den Appell an andere europäische Staaten gerichtet, daß sie den Europäischen Gemeinschaften beitreten mögen, wenn sie bereit sind, in allen Bereichen die gleiche Verantwortung und die gleichen Verpflichtungen zu übernehmen.

Die Bundesregierung freut sich ganz besonders und begrüßt es auf das wärmste, daß auf diesen Appell bereits von Großbritannien und anderen europäischen Staaten mit einer grundsätzlichen Zustimmung geantwortet worden ist. Man muß sich einmal vorstellen, was es für Europa und die Entwicklung der Atlantischen Gemeinschaft bedeutet, wenn es morgen eine festgefügte europäische Gemeinschaft von neun oder noch mehr Staaten geben wird. Sicherlich dürfen wir die Schwierigkeiten, die bei den Verhandlungen noch auftreten werden, nicht unterschätzen; aber wir dürfen sie auch nicht überschätzen. Entscheidend ist hier — wie es auch bei den Sechs war — der politische Wille. Wenn Geist und Substanz der Verträge unberührt bleiben, wenn Großbritannien und die anderen Staaten ohne Reserve und mit dem Willen zu dynamischer Fortentwicklung der Gemeinschaft beitreten wollen, dann muß es auch Raum für gewisse Sonderregelungen geben.

Eines sollen und dürfen wir nicht aus dem Auge verlieren, und das ist unser Ziel der europäischen Einigung. Ob wir von Föderation oder von Konföderation sprechen, ist von untergeordneter Bedeutung, solange wir uns auf dem Wege zu diesem Ziel befinden. Ein europäischer Bundesstaat läßt sich nur in Etappen und allmählich verwirklichen, und es gibt viele Möglichkeiten bundesstaatlicher Lösungen. Bei realistischer Betrachtung verliert der Gegensatz Föderation—Konföderation seine Schärfe. Eine doktrinäre Haltung wäre hier also fehl am Platze. Wesentlich ist, ob letztlich nur ein Allianzsystem der europäischen Staaten im traditionellen Sinne oder etwas wirklich Neues geschaffen werden soll.

DIE WELTPOLITISCHEN ASPEKTE DER ERKLÄRUNG

Dem Zeitpunkt der Erklärung kommt eine doppelte Bedeutung zu. Nachdem die Impulse, die von der Sechsergemeinschaft ausgingen, auf eine Erweiterung ihrer selbst drängten, mußte all denen, die sich dieser Gemeinschaft anschließen wollen, noch einmal klar gesagt werden, welche politischen Verpflichtungen ein Beitritt mit sich bringt. Es ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, daß Lordsiegelbewahrer *Heath* im Rat der WEU am 1. August 1961 erklärt hat, daß es gerade die politische Zielsetzung der Sechsergemeinschaft sei, die entscheidend den Beitrittswillen Großbritanniens beeinflußt habe.

Aber auch auf die ungeheure Gefahr, die heute die ganze freie Welt bedroht, ist der in der Bonner Erklärung angekündigte Zusammenschluß eine notwendige Antwort. Dieser Zusammenschluß ist geeignet, dieser Gefahr zu begegnen, wobei wir uns bewußt sind, daß wir ihr nur begegnen können in einer engen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und den anderen freien Völkern der Welt; wobei wir uns aber auch bewußt sind, daß ein solcher politischer Zusammenschluß geeignet ist, jeden Zweifel an der Solidarität der europäischen Völker

auszuräumen und gleichzeitig die Atlantische Gemeinschaft in ihrem Bestand zu stärken und der ganzen Welt die Ueberzeugung zu vermitteln, daß Europa an seine Zukunft glaubt.

Der Bonner Erklärung kommt für die politische Zusammenarbeit dieselbe Bedeutung zu wie der Erklärung von Messina — aus der die Römischen Verträge hervorgingen — für die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Als man die Empfehlung von Messina gefaßt hat, hatten wenige daran geglaubt, daß sie Wirklichkeit werden würde; und noch nach dem Abschluß der Römischen Verträge haben die meisten nicht geglaubt, daß sechs Staaten diese Verträge ratifizieren würden. Nach der Ratifikation haben viele in Europa und erst recht außerhalb Europas nicht geglaubt, daß die Wirtschaftsgemeinschaft dann funktionieren werde. Die Entwicklung hat uns das Gegenteil gezeigt, sie ist eine klare und eindeutige Bestätigung unserer konsequent geführten Politik. Auch die Entscheidung der sechs Staats- und Regierungschefs beruht auf einem klaren politischen Willen, der dazu beitragen wird, daß die Bonner Erklärung nicht auf dem Papier stehen bleiben wird, sondern die Grundlage sein wird zu einer Entwicklung, die zur Einheit Europas und schließlich der Atlantischen Gemeinschaft führen soll.

Sie wird bei all unseren Freunden Zuversicht erwecken, weil sie zeigt, daß wir Selbstvertrauen besitzen, und bei unseren Gegnern vielleicht Nachdenklichkeit, weil sie zeigt, daß wir uns unserer gemeinsamen Verpflichtung bewußt sind, und daß wir entschlossen sind, der gemeinsamen Gefahr durch gemeinsame Anstrengungen zu begegnen.

Die sowjetische Haltung zur Abrüstung

Von Richard J. Barnet

Der fünfzehn Jahre alte Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die Abrüstung ist wieder aufgenommen worden, und wieder steht im Mittelpunkt die Frage: „Wollen die Sowjets eigentlich die Abrüstung?" Die sowjetische Propaganda beantwortet diese Frage nachdrücklich mit Ja. Das Verhalten der sowjetischen Diplomatie läßt schon erheblich zweideutigere Schlüsse zu. Und die sowjetische Ideologie gibt — auch nach der Milderung der militanten leninistischen Linie durch *Chruschtschow* — noch viel weniger Anlaß zu Optimismus.

Die Frage ist jedoch zu wichtig, um sie allein auf Grund solchen oberflächlichen Augenscheins zu beantworten. Es ist wahr, daß die sowjetische Propaganda aus der Abrüstungsfrage Kapital geschlagen hat und das weiterhin tut. Es ist wahr, daß die Anwendung und vor allem die Androhung von Gewalt ein fester Bestandteil der sowjetischen Außenpolitik ist. Und es ist wahr, daß es tiefe Widersprüche zwischen der kommunistischen Ideologie mit ihrer Betonung der Unvermeidlichkeit des Kampfes und ihren pragmatischen Auffassungen über Gewaltanwendung auf der einen und der Konzeption einer vereinbarten Abrüstung auf der anderen Seite gibt. Dennoch muß eine Einschätzung der gegenwärtigen sowjetischen Haltung zur Abrüstung diese unangenehmen Tatsachen zwar in Rechnung stellen, zugleich aber über sie hinaussehen. Die Fragestellung darf nicht so sehr lauten „Wollen die Sowjets die Abrüstung?" — gleichsam unterstellend, daß das in erster Linie eine moralische Frage sei —, sondern sie muß lauten „Liegt es im Interesse der Sowjets, eine Vereinbarung über die Abrüstung in irgendeiner Form zu treffen?"

Wenn wir diese Frage stellen, müssen wir von ganz konkreten Begriffen ausgehen, denn die Antwort hängt sehr davon ab, was wir unter „Abrüstung" verstehen. Ein System, das zur Abrüstung des Westens führt, der Sowjetunion aber die Wahl zwischen einer friedlichen Politik und der Wiederaufrüstung läßt, wäre freilich die Krönung aller Bemühungen der sowjetischen Diplomatie. Auf der anderen Seite sieht es nicht danach aus, als würden die Sowjets ein Abrüstungsschema akzeptieren, das die inneren Verhältnisse der sowjetischen Gesellschaft

---

Richard J. *Barnet,* Rechtsanwalt. Der Verfasser hat sich in letzter Zeit intensiv mit den Problemen der Abrüstung und Rüstungskontrolle befaßt. Er ist Autor des Buches „Who Wants Disarmament?", Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1960.

Der vorstehende Beitrag ist Teil einer im Frühjahr 1961 in den Vereinigten Staaten veröffentlichten Studie zu dem Thema „Russia, China, and the World". Sie behandelt daher noch nicht die seit der Begegnung zwischen Ministerpräsident *Chruschtschow* und Präsident *Kennedy* am 3. und 4. Juni in Wien eingetretene Entwicklung, insbesondere nicht die sowjetische Ankündigung vom 30. August, die Kernwaffenversuche wiederaufzunehmen. Die Uebersetzung besorgte Walter *Bödigheimer.*

der Umwelt offenbart, solange sie dafür nicht eine wesentliche Reduzierung der Bedrohung durch westliche Atomwaffen einhandeln.

Bei der Analyse der sowjetischen Haltung in diesen entscheidenden Fragen sollte man auf ganz spezielle Weise vorgehen. Was die Haltung des Westens zur Abrüstung anbelangt, so wird im Lauf der Zeit immer deutlicher, daß sie weitgehend davon abhängt, was man über bestimmte, spezifische Probleme denkt, beispielsweise über die technischen Möglichkeiten der Inspektion, die Wahrscheinlichkeit eines unbeabsichtigt ausgelösten Krieges, die Gefahr eines Ueberraschungsangriffs, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abrüstung, die Möglichkeiten, in einer entwaffneten Welt die Anwendung von Gewalt zu verhindern, usw. Die ganze westliche Abrüstungspolitik dreht sich um solche und ähnliche Probleme. Die Sowjets hingegen fassen die Rüstungskontrolle sowohl als einen Aspekt der Militärpolitik als auch als eine Waffe im Kalten Krieg auf. Die Haltung der Sowjets zur Abrüstung muß deshalb im Zusammenhang ihrer eigenen grundlegenden Vorstellungen von der Natur des Krieges und von dem weltweiten Kampf gegen den Kapitalismus gesehen werden. Auf diesen und verwandten Gebieten haben die Sowjets ihre Einstellung mit größerer Aufrichtigkeit offenbart als zur Abrüstung selbst.

Die Haltung der Sowjets zur Abrüstung[1] spiegelt sich vielleicht am besten in ihrer Einstellung zum Kriege selbst wider. Darüber hinaus werden die sowjetischen Anschauungen natürlich auch durch andere Erwägungen beeinflußt, beispielsweise durch ihre Bewertung der Aussichten der amerikanischen Wirtschaft mit oder ohne Rüstungswettlauf, durch ihre Einschätzung der Möglichkeiten, Unruhen in einer entwaffneten Welt zu ihren Gunsten auszunutzen, und durch ihre Furcht vor den Auswirkungen einer internationalen Kontrolle auf ihre innere und auswärtige Politik. Aber die entscheidenden Kriterien für die Beurteilung, ob sie ernsthaft an der Abrüstung interessiert sind, bleiben doch diese beiden Fragen:

1. Wie schätzen sie die Konsequenzen eines Atomkrieges ein?

2. Wie beurteilen sie die Wahrscheinlichkeit eines solchen Krieges, wenn keine Rüstungskontrolle zustande kommt?

KATASTROPHE — FÜR ALLE ODER NUR FÜR DIE ANDEREN?

Die im Westen vorherrschende Auffassung, daß ein totaler Atomkrieg das Ende der Zivilisation bedeuten würde, wird in der Sowjetunion nicht geteilt. Zwar hat *Malenkow* im Jahre 1954 bei einer Gelegenheit gesagt, daß ein Krieg „mit den heutigen Kriegsmitteln die Zerstörung der Weltzivilisation bedeutet[2]". Aber schon er selbst hat diese Voraussage später eingeschränkt. Als *Malenkow* ein Jahr später abgesetzt war, hat *Molotow* darauf hingewiesen, welche Häresie der ehe-

[1]) Zur sowjetischen Strategie und Verteidigungspolitik siehe auch „Attitudes of Soviet Leaders toward Disarmament", in „Control and Reduction of Armaments", Final Report of the Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Disarmament, 85th Congress, 2d Session, Report Nr. 2501, S. 343 ff.; Raymond L. *Garthoff*, „Soviet Strategy in the Nuclear Age", New York 1958; Georg *Walter*, „Sowjetdialektik um die Abrüstung", in *Wehrkunde* (München), Nr. 6/1960, S. 277 ff.

[2]) *Prawda* vom 13. März 1954.

malige Ministerpräsident mit dieser Aeußerung begangen hatte: „Nicht die ‚Weltzivilisation' wird untergehen, sondern das dekadente gesellschaftliche System, dessen Kern der blutdürstige Imperialismus ist[3].“ Wenn auch die Betonung je nach der Zuhörerschaft schwankt (in Indien sprach *Chruschtschow* im Jahre 1955 nüchtern von der „Vernichtung der Welt“), so ist die offizielle sowjetische Lesart doch, daß „ . . . der Kapitalismus vollständig zusammenbrechen, . . . die Menschheit zurückgeworfen und der Weg zum Kommunismus unermeßlich weiter würde[4].“ Also: der Krieg wird die unvermeidliche Entwicklung zum Kommunismus zwar verzögern, aber nicht verhindern.

Die Möglichkeit einer totalen Katastrophe durch den Atomkrieg stellt für die Sowjets im Grunde das gleiche Problem dar wie für den Westen. Die Schrecken des Krieges sind ein traditionelles Argument für den Ruf nach Abrüstung, und sie bilden auch die fundamentale Voraussetzung für die Theorie der Abschreckung. Deshalb müssen nicht nur die Massen in aller Welt, auf die die kommunistisch organisierte „Friedenskampagne“ abzielt, sondern auch die Westmächte, die nach sowjetischer Ansicht durch die Atommacht der Sowjetunion im Zaum gehalten werden, ständig daran erinnert werden, welche Verheerungen ein Atomkrieg anrichten würde. Aber zugleich darf die Kampagne nicht überdreht werden: es müssen beruhigende Unterscheidungen gemacht werden. Folglich betonen die Sowjets, daß sie einen Atomkrieg ungeachtet der entsetzlichen Verwüstungen, die er bringen wird, „gewinnen“ werden. Und das nicht nur, weil der rigorose Optimismus der marxistischen Theorie es verlangt, sondern auch, weil sie wissen, daß sie eine Politik der Abschreckung viel wirksamer treiben können, wenn ihre eigene Bevölkerung nicht glaubt, daß der Kreml einen Selbstmordpakt eingegangen ist. Die sowjetischen Führer sind davon überzeugt, daß es in einem atomaren Rüstungswettlauf keinen Ersatz für die Idee des Sieges gibt.

Chruschtschow hat gelegentlich darauf hingewiesen, daß die Weite Rußlands und die Streuung seiner Bevölkerung es viel weniger verwundbar machen als die Vereinigten Staaten — ganz zu schweigen von den westeuropäischen Verbündeten der Vereinigten Staaten. Darüber hinaus sucht die sowjetische Führung durch die Betonung der Ausbildung und Planung für die zivile Verteidigung den Eindruck zu erwecken, daß selbst ein totaler Atomkrieg nicht die totale Katastrophe bedeuten müsse. Mit anderen Worten: der Krieg ist gewiß schlimm und muß nach Kräften verhütet werden, aber es gibt noch höhere Ziele, als einem atomaren Inferno zu entrinnen. So dürften die enormen, aber berechenbaren Gefahren des Atomkrieges nicht für so groß erachtet werden, daß sie ein Abrüstungsabkommen rechtfertigten, das die Aktionsfreiheit der sowjetischen Außenpolitik drastisch begrenzen oder gar grundlegende Wandlungen in der sowjetischen Gesellschaft notwendig machen würde.

DAS GLEICHGEWICHT DES SCHRECKENS

Die zweite entscheidende Frage im Hinblick auf die Haltung zur Abrüstung ist: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit eines Krieges, wenn es keine Abrüstung

[3]) *Prawda* vom 9. Februar 1955.

[4]) N. *Talenskij,* „On the Character of Modern War“, in International Affairs (Moskau), Oktober 1960, S. 25.

gibt? Die Risiken, die man bei der Abrüstung einzugehen bereit ist, sind eine unmittelbare Funktion der Risiken, die man in dem Wettlauf um die überlegene Bewaffnung sieht. Wer ein Gleichgewicht des Schreckens für ein ausreichend stabiles System hält, wird kaum davon zu überzeugen sein, daß Abrüstungsexperimente ein vernünftiger Kurs sind.

Beginnend mit *Chruschtschows* Rede auf dem 20. Parteikongreß im Jahre 1956[5] hat die kommunistische Kriegstheorie eine Reihe dramatischer Revisionen erfahren. *Chruschtschow* hat proklamiert, daß der Krieg nicht mehr schicksalhaft unvermeidlich sei — nicht etwa, weil *Lenins* Auffassung von der räuberischen Natur des Kapitalismus falsch wäre, sondern weil die Stärke des sozialistischen Lagers den „Imperialisten" demonstriere, daß die Auslösung eines Krieges Wahnsinn wäre. Die klassische leninistische Theorie, die *Stalin* noch kurz vor seinem Tode bekräftigte, sah die wahrscheinlichste Konfliktsform in einer Serie von Kriegen zwischen den kapitalistischen Ländern. *Chruschtschow* hingegen hat erst vor kurzem versichert: „In unserer Zeit . . . müssen die Imperialisten die Sowjetunion und das ganze sozialistische Lager im Auge behalten und fürchten sich, untereinander Kriege anzuzetteln[6]."

In ähnlicher Weise hält Moskau die vorsätzliche Auslösung eines kapitalistischen Krieges gegen den Sowjetblock für weit weniger wahrscheinlich als in der Vergangenheit. „Angesichts des Bestehens des mächtigen Lagers des Sozialismus, das über machtvolle Streitkräfte verfügt", sagt *Chruschtschow*, „werden die Völker . . . zweifellos imstande sein, einen Krieg abzuwenden[7]." Er behauptet zwar weiterhin, daß die Vereinigten Staaten sich zu einem Krieg gegen die Sowjetunion rüsten, aber er unterstellt dabei, daß das eigentliche Ziel der amerikanischen Politik eher in den Vorbereitungen an sich liege als im Kriege selbst: „Die Imperialisten möchten unsere Macht erschüttern, um die einstige Herrschaft des Monopolkapitals wieder zu errichten[8]." Ironischerweise ist diese Erklärung das nahezu genaue Spiegelbild von Präsident *Eisenhowers* Bemerkung, es sei das eigentliche Ziel der sowjetischen Politik, den Rüstungswettlauf auszunutzen, um die Vereinigten Staaten zum Bankrott zu treiben.

Chruschtschow verweist auf zwei Hauptquellen kommunistischer Stärke in dem, was er den Kampf um die Verhinderung eines von den „Imperialisten" ausgelösten Krieges nennt. Die erste ist die militärische Macht der Sowjetunion. Unter Anführung westlicher Statistiken über die massive Zerstörungskraft nuklearer Waffen gibt er zu verstehen, daß sogar *Hitler* es sich wohl „gründlich überlegt" hätte, die Sowjetunion anzugreifen, hätte er gewußt, daß er dem sicheren Selbstmord entgegengeht. Der zweite Faktor ist die wachsende wirtschaftliche

---

5) Vgl. Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos. Die Ergebnisse des 20. Parteikongresses der KPdSU." Dokumente und Berichte des *Europa-Archivs*, Bd. 13, Frankfurt a. M. 1956, S. 95 ff.

6) Referat von Ministerpräsident *Chruschtschow* vor der Versammlung von Parteiorganisationen der Höheren Parteischule, der Akademie der Sozialwissenschaften und des Instituts für Marxismus-Leninismus des ZK der KPdSU in Moskau. Auszüge in EA 5/1961, S. D 133 ff. Hier S. D 135.

7) Ebenda.

8) Ebenda.

und politische Stärke des kommunistischen Lagers. *Chruschtschow* ermuntert die kommunistische Welt zu einem „aktiven, zielbewußten Kampf", der auf „wirtschaftlichem, politischem und ideologischem" Gebiet zu führen sei. Die sowjetischen Erfolge auf diesen Gebieten, sagt er, haben die Dynamik und Anziehungskraft des Weltkommunismus bewiesen und die wachsende Dekadenz und Hilflosigkeit des Kapitalismus offenbart.

Die tiefere Bedeutung dieser Gedankengänge in *Chruschtschows* Analyse ist klar: Je mehr das Kräfteverhältnis in der nichtmilitärischen Sphäre sich zugunsten der sowjetischen Seite verändert, desto weniger werden die Westmächte geneigt sein, ein „Abenteuer" zu riskieren. Durch die politische und wirtschaftliche Stärke des sozialistischen Lagers wird es darum nicht nur unnötig, zur Durchsetzung des Kommunismus Waffengewalt anzuwenden, sondern auch möglich, die Kapitalisten durch andere als militärische Mittel abzuschrecken. Generalmajor *Talenskij*, ein führender sowjetischer Militärtheoretiker, hat vor kurzem in einem Artikel auf die zweitrangige Bedeutung der militärischen Abschreckung hingewiesen:

> „Der Fortschritt der militärischen Technologie kann allein nicht den Frieden garantieren. Die Schlußfolgerung, daß der Krieg heute nicht mehr schicksalhaft unvermeidlich ist, beruht in erster Linie auf den *sozialen und politischen Bedingungen*, die in der Welt entstanden sind[9]."

Freilich, jede marxistische Analyse des Krieges müßte die ideologischen Faktoren betonen. Seit den Tagen von Hiroschima hat die sowjetische Doktrin sich ständig — zur Zeit des amerikanischen Atomwaffenmonopols ebenso wie danach — geweigert anzuerkennen, daß eine Waffe an sich eine entscheidende Rolle im Krieg spielen kann. Aber es scheint in der Sowjetunion nun eine zunehmende Ueberzeugung zu bestehen, daß die „Politik der friedlichen Koexistenz" ein besseres Mittel sein könnte, den Westen im Zaum zu halten, als ein System der militärischen Abschreckung mit allen seinen Gefahren. Darum die Kampagne zur Ermutigung der Opposition in den westlichen Ländern gegen die militärischen Vorbereitungen, zur Mobilisierung weltweiter Unterstützung für die sowjetische Politik und zur Isolierung der Vereinigten Staaten von ihren Verbündeten und den neutralistischen Ländern. Sie zielt darauf ab, den Vereinigten Staaten die wirtschaftliche und politische Grundlage zu entziehen, die sie für einen Krieg gegen die Sowjetunion brauchen.

VERNICHTUNG DURCH ZUFALL

Da das Vertrauen der Sowjets in ihre Fähigkeit zur Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs jetzt größer ist, haben sie ihre Aufmerksamkeit mehr und mehr der Gefahr eines unbeabsichtigten Krieges zugewandt. Seit 1957 hat *Chruschtschow* häufig von dem „verhängnisvollen Irrtum" gesprochen, der ein atomares Inferno auslösen könnte. Der geistesgestörte Bomberpilot der amerikanischen strategischen Luftwaffe, der sein privates, tödliches Spiel treibt — der Schwarm von Wildgänsen auf dem Radarschirm — der Meteorit, der für eine Bombe gehalten wird — das alles sind vertraute Bilder in der sowjetischen Pro-

[9]) *Talenskij*, a. a. O., S. 27.

pagandakampagne, die auf die Dramatisierung der Gefahr eines „Zufallskrieges" abzielt. Die Sowjets haben das Thema des unbeabsichtigten Krieges etwa zur gleichen Zeit zu einem Hauptargument für die Abrüstung entwickelt, als westliche Militärtheoretiker begannen, sich über das Problem von Fehleinschätzungen oder Fehlmeldungen unter den Bedingungen immer komplizierter werdender Waffensysteme zu beunruhigen. Die propagandistische Motivierung für die sowjetische „Masche" ist klar. Indem sie die Gefahr des unbeabsichtigten Krieges herausstellen, können die Sowjets sich als lebhafte Befürworter der Abrüstung aufspielen, ohne entweder zugeben zu müssen, daß ihre militärische Stärke nicht ausreiche, um die Vereinigten Staaten abzuschrecken, oder daß das Gleichgewicht des Schreckens eine zufriedenstellende Situation sei.

Aber es ist wenig zweifelhaft, daß die Gefahr eines irrtümlich ausgelösten Krieges die Sowjets tatsächlich ernsthaft beunruhigt. Da sie selbst mit den technischen Problemen der Unterhaltung einer alarmbereiten Vergeltungsstreitmacht, die weder zu langsam noch zu übereilt zuschlagen darf, konfrontiert sind, wissen die sowjetischen Militärs, daß ihre amerikanischen Kollegen sich den gleichen unerhört schwierigen Fragen gegenübersehen. Die sowjetische Presse benutzt jeden falschen Alarm in den Vereinigten Staaten, jeden Absturz eines Bombers der strategischen Luftwaffe, jeden Raketenfehlschuß und vor allem Zwischenfälle, bei denen die Ueberfliegung fremden Hoheitsgebietes eine Rolle spielte, um auf die Gefahr eines unbeabsichtigten Krieges hinzuweisen.

In letzter Zeit haben sowjetische Militärschriftsteller[10] hartnäckig behauptet, daß die Vereinigten Staaten eine Strategie des „ersten Schlages" ausgearbeitet hätten. Sie stützen diese Behauptung auf Feststellungen, die angeblich in dem noch geheimgehaltenen *Gaither*-Bericht[11] enthalten sein sollen, ferner auf Aeußerungen amerikanischer Militärs und auf deren Aussagen vor Kongreßausschüssen sowie auf militärstrategische Bücher, die in den Vereinigten Staaten erschienen sind.

DIE GEFAHR DES ZUVORKOMMENWOLLENS

Die sowjetischen Propagandisten beschuldigen nach wie vor die Vereinigten Staaten, sie planten einen „Präventivkrieg". Aber wenn man ihre Analysen aufmerksam liest und *Chruschtschows* selbstsichere Erklärungen über die Wirksamkeit der sowjetischen strategischen Abschreckung hinzunimmt, so stellt sich heraus, daß der wirkliche Grund ihrer Beunruhigung der „vorweggenommene Angriff" ist, das heißt ein Angriff, der ausgelöst wird, um dem drohenden Angriff des Feindes zuvorzukommen.

Seit 1955 haben sowjetische Militärschriftsteller[12] selbst eine Doktrin entwickelt, die einen vorwegnehmenden Schlag empfiehlt, wenn immer ein feindlicher An-

---

[10]) U. a. N. *Talenskij*, „Prevention of Surprise Attack", in *International Affairs* (Moskau), Nr. 8, August 1958, S. 54; und S. *Koslow*, „Modern War — a Russian View", in *Survival*, Bd. III, Nr. 4, Juli-August 1961, S. 159 ff.

[11]) Der *Gaither*-Bericht war eine Sonderstudie über die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten, die Präsident *Eisenhower* am 7. November 1957 vorgelegt wurde.

[12]) P. *Rotmistrow*, „O roli vnezapnosti v sovremennoj voine" (Ueber die Bedeutung der Ueberraschung in einem zeitgenössischen Krieg), in *Voennaja mysl*, Nr. 2, Februar 1955, S. 19. Vgl. auch V. *Sokolow* in *Iswestija* vom 23. Februar 1955.

griff unmittelbar bevorzustehen scheint. Seit jener Zeit hat sich in den Vereinigten Staaten die Theorie der Rüstungskontrolle ebenfalls auf dieses Problem konzentriert[13]. Es ist die außerordentliche Versuchung, lieber zuerst anzugreifen als die Fähigkeit zum Angreifen überhaupt zu verlieren, in der die amerikanischen Militärtheoretiker eine der Hauptgefahren des Rüstungswettlaufs erkannt haben. Westliche Abrüstungsvorschläge haben daher die Betonung auf Inspektionssysteme und bessere gegenseitige Unterrichtung gelegt, um auf beiden Seiten ein größeres Sicherheitsgefühl zu erzeugen. Vorschläge wie der Plan der „offenen Himmel", der den Austausch militärischer Informationen und die gegenseitige Erlaubnis zu Luftaufnahmen vorsieht, sowie die aus jüngerer Zeit stammenden Vorschläge für eine Vorausankündigung von Raketenstarts sind typische Beispiele dafür.

Gleichzeitig wurde die Schaffung einer unverwundbaren Vergeltungsstreitmacht zu einem Hauptziel der amerikanischen strategischen Planung. Die Entwicklung mobiler Kampfgruppen aus „Polaris"-Unterseebooten und von beweglichen Eisenbahnrampen startenden „Minuteman"-Raketen sowie die Befestigung von ortsfesten Stützpunkten mittels Tarnung und Panzerung — all das soll gewährleisten, daß die Vereinigten Staaten sich den Luxus erlauben können, die exakte Verifizierung eines mutmaßlichen Angriffs abzuwarten, bevor sie losschlagen.

Die Sowjets brüsten sich zwar von Zeit zu Zeit, daß ihre eigenen Raketenstützpunkte dank der Weite ihres Landes relativ unverwundbar seien, aber sie attackieren nichtsdestoweniger den Gedanken, das System der Abschreckung dadurch zu stabilisieren, daß man auf beiden Seiten die Gegenschlagskräfte unverwundbar macht. Sie weigern sich beständig zuzugeben, daß die in letzter Zeit eingeschlagene Richtung der amerikanischen Rüstungspolitik ihnen Grund zur Beruhigung geben müßte. Ungeachtet häufiger amerikanischer Erklärungen, daß die „Polaris" in erster Linie eine Defensivwaffe für den Gegenschlag ist, haben die Sowjets einen heftigen Propagandafeldzug gegen diesen Zuwachs der amerikanischen Atomstreitmacht und besonders gegen die Errichtung eines Stützpunkts für „Polaris"-Unterseeboote in Schottland gestartet.

Auf der anderen Seite haben sie nichts getan, um irgendwelche Zusicherungen zu geben, daß sie selbst Zurückhaltung in der Anwendung von Atomwaffen üben wollen. Moskaus verhüllte Raketendrohungen gegen England und Frankreich zur Zeit der Suez-Krise, sein „symbolisches" Angebot an *Castro*, ihm im Falle eines Angriffs der Vereinigten Staaten mit Raketen zu Hilfe zu kommen, das unzweideutige Ultimatum, mit dem die Sowjetunion jedem Land die Vernichtung angedroht hat, das den Vereinigten Staaten Flüge der „U-2" von seinem Gebiet aus erlaubt — das alles zeigt, daß die Sowjetunion weit mehr daran interessiert ist, etwas zu präsentieren, das Herman *Kahn* eine „glaubwürdige Kapazität für

[13]) Vgl. T. C. *Schelling*, „Surprise Attack and Disarmament", in Klaus *Knorr* (ed.), „NATO and American Security", Princeton, N.J. 1959; ders., „Reciprocal Measures for Arms Stabilisation", in *Daedalus*, Special Issue „Arms Control", Herbst 1960, S. 892 ff.; Bernard T. *Feld*, „Inspection Techniques of Arms Control", in *Daedalus*, Special Issue „Arms Control", Herbst 1960, S. 860 ff.; siehe dazu ebenfalls die von westlicher Seite auf der Genfer Expertenkonferenz über die Verhütung von Ueberraschungsangriffen vorgelegten Kommentare zu dem Arbeitsplan des Westens vom 17. November 1958, in *Documentation Française*, Notes et Etudes Documentaires, Nr. 2.512, S. 85 ff.

den ersten Schlag“ nennt[14]. Mit anderen Worten: statt Abwehrbereitschaft zeigt sie eine wohlkalkulierte Bereitschaft zum atomaren Angriff, die darauf abgestellt ist, den Gegner von Provokationen abzuschrecken.

Der Rüstungswettlauf läßt sich mit einem bizarren Spiegelsaal vergleichen, in dem die Aktionen des einen Gegenspielers zumindest teilweise das Spiegelbild der Schritte des anderen sind. Es ist möglich, daß die sowjetischen Verantwortlichen mit der Richtung der amerikanischen strategischen Planung zufriedener sind, als sie öffentlich zugeben. Trotzdem haben sie sich bis jetzt hartnäckig geweigert anzuerkennen, daß beiderseitige unverwundbare Waffensysteme geeignet sein könnten, die Gefahr eines unbeabsichtigten Krieges zu verringern. Diese sowjetische Verunglimpfung des Gedankens unverwundbarer Abschreckungssysteme könnte in erster Linie den Zweck haben, den Druck auf den Westen zu verstärken, damit er die allgemeine und vollständige Abrüstung akzeptiert; sie könnte aber auch, wie manche Beobachter meinen, einfach einen Mangel an Verständnis für die moderne Strategie offenbaren. Jedenfalls untergräbt die sowjetische Kampagne, Gegenschlagskräfte als „provozierend“ hinzustellen, die Wirksamkeit solcher Kräfte insoweit, als sie dafür gedacht sind, beiderseits ein gewisses Sicherheitsgefühl zu vermitteln; denn das Ausmaß des amerikanischen Sicherheitsgefühls ist bis zu einem gewissen Grade ein Spiegelbild des sowjetischen. Wenn die Sowjets sagen, daß sie sich nicht sicher fühlen, so liegt es nahe, sie beim Wort zu nehmen, und das steigert wiederum die Nervosität im Westen.

DIE FRAGE DER RÜSTUNGSKONTROLLE

Die Sowjets haben sich auch jedem Abkommen über Rüstungskontrollmaßnahmen widersetzt, die den Rüstungswettlauf wenigstens auf dem gegenwärtigen hohen Rüstungsstand stabilisieren sollen[15]. Es gibt mehrere Erklärungen für diese Opposition der Sowjets gegen Kontrollsysteme, die nicht gleichzeitig eine wesentliche Herabsetzung der Rüstungen beinhalten.

Erstens sehen viele dieser Systeme eine gegenseitige Inspektion von Raketenbasen vor. Die Sowjets haben derartige Vorschläge als plumpe Versuche der Vereinigten Staaten abgetan, die Ziele für ihre eigenen Waffen auszuspionieren, wobei sie unterstellen, daß es sich angesichts der besseren Geheimhaltung, deren sich die Sowjets erfreuen können, hierbei nicht um wirklich gegenseitige Konzessionen handelt.

Eine zweite Motivierung für die sowjetische Opposition gegen die Rüstungskontrolle ist die Tatsache, daß komplizierte Systeme schlecht zu Propagandazwecken zu benutzen sind. Das Expertenwissen, das nötig ist, um einigen der verwickelten Rüstungskontrollsystemen zu folgen, die gegenwärtig in den Ver-

---

14) Hermann *Kahn*, „On Thermonuclear War“, Princeton, N. J. 1961.

15) Vgl. die Haltung der sowjetischen Delegation auf der Genfer Abrüstungskonferenz von 1960 sowie das Schreiben von Ministerpräsident *Chruschtschow* an Präsident *Eisenhower* vom 27. Juni 1960, in „Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960. Die Verhandlungen der Zehnmächte-Abrüstungskommission in Genf (März-Juni 1960)“, zusammengestellt von Hermann *Volle* und Helga *Haftendorn*. Frankfurt/Main-Berlin 1961, S. 84 ff. und S. 120 ff.

einigten Staaten diskutiert werden, läßt sich nicht in einen Slogan fassen. Ueberdies bedeutet die Befürwortung eines Systems stabilisierter Abschreckung den Verlust der moralischen Durchschlagskraft und der emotionalen Anziehungskraft einer radikalen Abrüstungsposition. Die sowjetische Presse charakterisiert Rüstungskontrollmaßnahmen als Versuche zur „Legalisierung des Rüstungswettlaufs", während sie die Abrüstung als ein Mittel zur Aechtung des Krieges anpreist. Durch ihre Bekenntnisse zur radikalen Abrüstung übt die kommunistische Bewegung eine gewisse Anziehung auf breite Schichten der Bevölkerung nicht nur in den neutralen Ländern, sondern auch in den Ländern ihrer wichtigsten Gegner aus. Damit gewinnen die Kommunisten nicht nur neue Sympathien und möglicherweise auch neue Anhänger, sondern die Regierungen, die sich der Sowjetunion entgegenstellen, verlieren auch einen Teil der Unterstützung durch ihre Völker, deren sie bedürfen, um eine wirksame Verteidigung aufrechtzuerhalten. James E. *Jackson*, ein amerikanischer Kommunist, hat das kürzlich in der *World Marxist Review* folgendermaßen formuliert:

„Der Kampf für Frieden und Abrüstung wird den werktätigen Massen in den kapitalistischen Ländern helfen, sich jedweden Jingoismus zu entledigen, den die Bourgeoisie ihnen während des Kalten Krieges eingeimpft haben könnte[16]."

Ueber die propagandistischen Motive hinaus haben die Sowjets aber auch einige substantiellere Einwände gegen eine Rüstungskontrolle durch Stabilisierung der Abschreckungssysteme. Immer wenn sie ernsthaft mit sich über diese Frage diskutieren ließen, haben sie auf die enormen technischen Schwierigkeiten für die Aufrechterhaltung eines stabilen militärischen Machtgleichgewichts hingewiesen, die in der Tatsache liegen, daß ein technischer Durchbruch dieses Gleichgewicht jederzeit zerstören kann. Der Vizepräsident des sowjetischen Ausschusses für Weltraumforschung, A. A. *Blagonrawow*, der Mitglied der sowjetischen Delegation zur Pugwash-Konferenz in Moskau war, hat beispielsweise über die Ermittlung von Raketenabschüssen folgendes geschrieben:

„Gewiß, es ist nicht ausgeschlossen, daß einmal Mittel gefunden werden, durch die der Start von Raketen entdeckt werden kann. Man darf jedoch nicht vergessen, daß im Kriegswesen jede Maßnahme stets die entsprechende Gegenmaßnahme auslöst. Darum wird bereits jetzt und in Zukunft erst recht daran gearbeitet werden, das bestehende Entdeckungssystem lahmzulegen[17]."

Die Sowjets scheinen also einige echte Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit stabilisierter Abschreckungssysteme zu hegen, vielleicht weil ihre jüngsten eigenen Erfolge ihnen demonstriert haben, welche entscheidende Rolle im Rüstungswettlauf der Wettbewerb der Wissenschaftler spielt. Als die Sowjets durch den Start des ersten „Sputnik" im Jahre 1957 unter Beweis stellten, daß sie Raketentriebwerke mit erheblich größerer Schubkraft entwickelt hatten, als im Westen zur Verfügung standen, war die Reaktion in den Vereinigten Staaten nahezu panisch. Genau in solchen Augenblicken, in denen der Gegner erkennen läßt, daß ihm ein

[16]) James E. *Jackson*, „The General Crisis of Capitalism Deepens", in *World Marxist Review*, Bd. IV, Nr. 1, Januar 1961, S. 45.

[17]) A. A. *Blagonrawow*, „Die Kernwaffenträger werden vernichtet", in *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 52/1960, S. 9 ff.

solcher technischer Durchbruch gelungen ist, der ihm die Aussicht eröffnet, die Abschreckungskraft der „zurückgebliebenen“ Macht zu neutralisieren, ist die Versuchung am größten, einen Präventivschlag zu führen. Die Sowjets haben immer auf ihrer Ansicht bestanden, daß die technischen Probleme, dieser Gefahr zu begegnen, größer sind als die technischen Probleme in einem System vollständiger Abrüstung.

Eine Entwicklung, die das Gleichgewicht eines auf den Besitz von großen Mengen interkontinentaler Raketen begründeten, kontrollierten Abschreckungssystems ernsthaft gefährden könnte, wäre beispielsweise die Fertigstellung einer hochwirksamen Antiraketen-Rakete. Obwohl eine solche Entwicklung wegen der darin enthaltenen enormen technischen Probleme allgemein als unwahrscheinlich angesehen wird, haben sowjetische Wissenschaftler ihre Beunruhigung angesichts dieser Möglichkeit geäußert. Schon 1958, als es einsatzbereite Interkontinental-Raketen noch gar nicht gab, hat Peter *Kapitza*, der bekannteste sowjetische Gelehrte auf dem Gebiet der theoretischen Physik, in einer Aeußerung zu einem Beitrag von Bertrand *Russell* darauf hingewiesen, daß bei der Schließung internationaler Verträge zur Verhütung eines Atomkrieges mit der Möglichkeit der Erfindung eines effektiven Schutzes gegen kernbombentragende Geschosse zu rechnen sei[18]. Er empfahl deshalb einen obligatorischen Austausch von Informationen über die Forschung. Die letzten offiziellen sowjetischen Abrüstungsvorschläge sehen zwar in einer späteren Phase des Zeitplans die Einstellung der militärischen Forschung vor, doch sie schweigen sich über die Methoden der Kontrolle und Inspektion aus.

DIE BEGRENZUNG DES „ATOMKLUBS“

Stabilisierte Abschreckungssysteme haben eine weitere schwache Stelle, die den sowjetischen Führern zweifellos aufgefallen ist, die sie aber nicht öffentlich diskutieren: Die Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit des Abschreckungssystems gehen nicht direkt das sogenannte Problem des x-ten Landes an, d. h. die Verhinderung einer Ausbreitung des atomaren Potentials auf eine größere Anzahl von Mächten. Die Sowjets diskutieren diese Frage vor allem deshalb nicht offen, weil sie das zwingen würde, ihre Beziehungen mit dem kommunistischen China mit einem untragbaren Maß von Freimütigkeit zu erörtern. Aber in privaten Gesprächen haben die Sowjets angedeutet, daß die Aussicht, China könnte eine Atommacht werden, sie ernsthaft beunruhigt.

Obwohl es eindeutig im Interesse der Sowjetunion liegt, den Zugang zu den Atomwaffen zu begrenzen und insbesondere zu verhindern, daß das kommunistische China und die Satellitenländer sie sich verschaffen, ist Moskau nicht daran interessiert, offen als Befürworter einer solchen Politik aufzutreten. So haben die Sowjets, wo immer sie gezwungen waren, direkt zu diesem Problem Stellung zu nehmen, die langfristige Kontrolle des „x-ten Landes“ dem unmittelbaren diplomatischen Erfolg geopfert. Die zweiseitigen Abkommen über Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Atomenergie zwischen der Sowjetunion und ande-

[18]) Zit. in *Neue Zeit* vom 20. September 1956, S. 11.

ren Ländern enthalten im Gegensatz zu entsprechenden Abkommen, die die Vereinigten Staaten abgeschlossen haben, keine Klauseln über Inspektion und Kontrolle. Ja, sowjetische Vertreter bei den Vereinten Nationen haben Sicherheitsklauseln, die eine Abzweigung spaltbaren Materials für Waffenzwecke verhindern sollten, sogar als Verletzung der Souveränität der Empfängerländer angeprangert. Ueberdies hat der Sowjetblock auf der Genfer Abrüstungskonferenz von 1960 einen Resolutionsentwurf, der speziell das Studium von Maßnahmen zur Begrenzung der Ausbreitung von Atomwaffen empfahl[19], nicht unterstützt.

In jüngster Zeit gab es jedoch Anzeichen dafür, daß die Sowjets diese Gefahren des Rüstungswettlaufs allmählich ernster nehmen. In der sowjetischen Presse sind hier und da Hinweise auf den sich ausdehnenden „Atomklub" aufgetreten. Und sowjetische Wissenschaftler haben Berichten zufolge bei inoffiziellen Treffen mit westlichen Kollegen die Frage des x-ten Landes[20] mit größerer Offenheit diskutiert.

IDEOLOGISCHE UND PRAKTISCHE ERWÄGUNGEN

Uebrigens wird jetzt erstmalig seit 1922, als die Sowjetunion das Thema der weltweiten Abrüstung in die internationale Debatte warf, der Versuch unternommen, die Möglichkeit der Abrüstung mit der marxistischen Ideologie zu vereinbaren. Sowjetische Zeitungen und Zeitschriften haben vor kurzem Parteimitglieder kritisiert, weil sie „nicht an die Möglichkeit der Abrüstung glauben"[21] und weil sie die Abrüstungspolitik der Regierung als „pazifistische Illusion"[22] beiseite schieben. Da das sowjetische Regime ideologische Differenzen über prekäre außenpolitische Fragen sonst nicht allzu bereitwillig der Oeffentlichkeit offenbart, deutet diese Diskussion darauf hin, daß *Chruschtschow* entschlossen ist, sich in der Sowjetunion eine ideologische Position aufzubauen, in die sich eine vereinbarte Abrüstung einfügen läßt.

Seit 1959 führen die Sowjets eine intensive Kampagne für die „allgemeine und vollständige Abrüstung" innerhalb einer bestimmten Frist, und *Chruschtschow* hat versprochen, daß die Sowjetunion alle vorgeschlagenen Kontrollen und Inspektionen annehmen wird, wenn der Westen sich diesem Programm anschließt[23]. Diese Position bietet auf der Hand liegende propagandistische Vorteile und ist auch voll für diesen Zweck ausgenutzt worden. Es ist jedoch ungewiß, ob *Chruschtschow* tatsächlich ein solches Abkommen unterzeichnen würde. Ein Grund für die Sowjets, eine radikale Rüstungsverminderung nicht zu akzeptieren,

---

[19]) Abrüstungsplan der fünf westlichen Mitglieder der Zehnmächte-Abrüstungskommission vom 15. März 1960, in *Volle-Haftendorn*, „Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960", a. a. O., S. 49 ff.

[20]) Vgl. dazu auch Albert *Wohlstetter*, „Ueber die Teilnahme an der nuklearen Rüstung", in EA 11/1961, S. 265 ff. und EA 12/1961, S. 313 ff.

[21]) Leitartikel in *Prawda* vom 13. Juli 1960.

[22]) A. *Butenko* und V. *Ptschelin*, „Sovremennaja epocha i tvortscheskoje rasvitije Marksisma-Leninisma" (Die gegenwärtige Epoche und die schöpferische Entwicklung des Marxismus-Leninismus), in *Kommunist*, August 1960, S. 12.

[23]) Vgl. aus jüngster Zeit dazu die Rundfunk- und Fernsehansprache von Ministerpräsident *Chruschtschow* am 15. Juni 1961 über die sowjetisch-amerikanische Begegnung in Wien in EA 13/1961, S. D 373 ff., hier D 376.

könnte neben ihrer Abneigung gegen Inspektionen auch darin liegen, daß sie dann keinen „Kampf um die Abrüstung“ mehr führen könnten, der sich als eine äußerst wirksame politische Waffe erwiesen hat.

Auf der anderen Seite proklamiert der Kreml jetzt seine Zuversicht, daß das kommunistische System den Kampf gegen den Westen in einer nahezu total abgerüsteten Welt gewinnen kann. Eine waffenlose Welt am Rande des Chaos wäre für die Kommunisten in der Tat die passende Kulisse für die weitere Durchdringung der nichtkommunistischen Welt. Wenn Abrüstung nur die Abschaffung der Rüstungen ohne jede Aenderung des internationalen politischen Systems bedeutet, so daß die Anwendung von Gewalt auf niedrigeren Ebenen für die souveränen Staaten eine ebenso statthafte wie praktische Möglichkeit bleibt, so dürften die Sowjets gute Gründe haben, für eine solche Politik einzutreten. Eine noch wichtigere Frage ist, ob der Glaube des Kreml an den unabwendbaren kommunistischen Endsieg jetzt groß genug ist, daß er es sich leisten kann, die Beschränkungen seiner internationalen Handlungsfähigkeit zu akzeptieren, die ein System wirksamer Kontrolle einer umfassenden Abrüstung erfordert.

Obwohl die jüngste Entwicklung also gewisse Aenderungen in der sowjetischen Haltung zum Abrüstungsproblem offenbart, ist nach wie vor unbekannt, wie tief diese Aenderungen gehen und wie weit sie reichen. Die Sowjetunion hat in der Verfolgung ihrer Abrüstungspolitik viele taktische Stellungswechsel vorgenommen und eine Anzahl substantieller Konzessionen angeboten. Aber sie scheint niemals der Auffassung zugestimmt zu haben, daß die radikale Abrüstung, die sie befürwortet, viele tiefgreifende Wandlungen in der Welt notwendig macht, darunter auch eine drastische Neuorientierung der sowjetischen Regierungsmethoden sowohl im Inneren als auch in den internationalen Beziehungen. Ob die Logik des Rüstungswettlaufs eines Tages einen so grundlegenden Wandel diktieren wird, bleibt abzuwarten. Einen Hinweis auf die Antwort wird die Art und Weise geben, wie die sowjetischen Führer die Risiken des Rüstungswettlaufs gegen die Chancen für die Ausbreitung des Kommunismus in einer mit Hochspannung geladenen Welt abwägen.

Entwicklungshilfe und „Human Investment"

Zur Tätigkeit der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer

Von Eberhard Stahn

DER BEGRIFF DES HUMAN INVESTMENT

Milliardenbeträge sind in den letzten Jahren von der Bundesrepublik für die Entwicklungshilfe bereitgestellt und ausgegeben worden. Nach einem im Frühjahr veröffentlichten Bericht der OEEC[1] beläuft sich der in den Jahren 1956 bis 1960 aus öffentlichen und privaten Mitteln geleistete Betrag für Entwicklungshilfe auf über zwölf Milliarden DM. Der Aufbringungsplan für 1960/61 sieht rund vier Milliarden DM[2] vor. In den kommenden Jahren dürften nach dem derzeitigen Stand der Dinge die jährlich aufzubringenden Beträge nicht unter dem bisherigen Durchschnitt liegen, wahrscheinlich sogar darüber.

Der weitaus größte Teil dieser Summen wird in Form von Krediten verschiedenster Art zur Finanzierung förderungswürdiger Projekte in den Entwicklungsländern vergeben. Mit der Errichtung hochmoderner Stahlwerke und der Verbesserung der Infrastruktur allein läßt sich aber keine fühlbare Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung erzielen. Der Wettlauf zwischen dem nur langsam steigenden Sozialprodukt und der rapide zunehmenden Bevölkerungszahl kann auf diese Weise nicht gewonnen werden. Nach einer Berechnung von dänischen Experten betrug im Jahre 1955 das Verhältnis zwischen dem Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung in den Industrieländern und den Entwicklungsländern 7,5:1. Bei Annahme der günstigsten Voraussetzungen wird dieses Verhältnis bis 1980 auf 10:1 steigen. Das bedeutet, daß die reichen Länder immer reicher, die armen Länder — relativ gesehen — immer ärmer werden. Die bisherigen Entwicklungshilfeleistungen der industrialisierten Länder beliefen sich in den günstigsten Fällen auf ein bis zwei Dollar pro Kopf der Bevölkerung, was jährlich etwa 1 vH des Volkseinkommens entspricht.

Eine auf Vergabe von Krediten beschränkte Entwicklungsförderung wäre in ihrer Grundidee falsch konzipiert und könnte das unvorstellbare Elend in Afrika und Asien nicht beheben. In diesem Zusammenhang wird vielfach ein Vergleich

Eberhard *Stahn*, Diplom-Politologe, wissenschaftlicher Assistent bei der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, Berlin-Tegel.

[1]) „The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development", hrsg. von der OEEC, Paris 1961. Die Zahlen für das Jahr 1960 — der Bericht der OEEC beschränkt sich auf die Jahre 1956—1959 — wurden dem vom Bundesministerium für Wirtschaft herausgegebenen Bericht „Leistungen in Zahlen", 8. Auflage 1961, entnommen.

[2]) Bundeshaushalt für 1961. Die entsprechenden Abschnitte wurden auch im *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* vom 4. März 1961 abgedruckt.

mit Westeuropa in der ersten Nachkriegszeit gemacht. Die Mittel aus dem Marshall-Plan führten damals zu einem schnellen wirtschaftlichen Aufstieg in einer ungeahnt kurzen Zeitspanne. Es genügte, die Fabriken wieder aufzubauen, um die Zerstörungen des Krieges zu überwinden.

Bei diesem Vergleich übersieht man jedoch einen fundamentalen Unterschied zwischen den Ländern des Nachkriegseuropa und den Entwicklungsländern: die europäischen Länder verfügten, trotz der erheblichen Verluste im Kriege, über einen Stamm ausgebildeter Facharbeiter, Meister, Ingenieure, Techniker, Unternehmer und Wissenschaftler. Der technische und wissenschaftliche Ausbildungsapparat war intakt geblieben, und jährlich wuchs die Zahl der Absolventen von Hochschulen und Universitäten. Ein in Dollar und Mark nicht meßbares unschätzbares Kapital war erhalten geblieben: „Investitionen im Menschen". Fertigkeiten und Kenntnisse als Ergebnis von Investitionen sind, um mit Marx zu sprechen, produzierte Produktionsmittel. Dieses human investment, wie es der amerikanische Professor Th. W. Schultz nennt[3], macht zusammen mit den übrigen Investitionen die technische Ueberlegenheit der industrialisierten Länder aus. Es ist ein entscheidender Faktor der Wirtschaft von Ländern mit hohen Einkommen.

Das in Westeuropa nach dem Weltkrieg vorhandene „menschliche Kapital" ist der Grund dafür, daß die Vereinigten Staaten in Westeuropa größere Erfolge erzielten als später mit gleichen Leistungen in den Entwicklungsländern. Dort ist das menschliche Kapital nicht vorhanden, und man war überrascht über die geringen Ergebnisse der Hilfe. Bei allen Förderungsmaßnahmen wurde nur ein Teilaspekt des Kapitals berücksichtigt. Da es sich um kapitalarme Länder handelt, glaubte man, mit gewöhnlicher Kapitalhilfe die Armut beheben zu können. Es fehlte die Gesamtsicht.

Das human investment muß neben den Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital berücksichtigt werden. Die Tatsache, daß die Entwicklungsländer bisher entgegen den Erwartungen und trotz des Ueberangebots an Arbeitskräften arbeitsintensive Güter importiert und kapitalintensive Güter exportiert haben, kann nur durch den Mangel an human investment als Investitionsgut erklärt werden. Unter diesen Begriff fallen alle Maßnahmen, die den Gesundheitszustand der Bevölkerung heben, die Ausbildung von Fachkräften, alle Maßnahmen der Erwachsenenbildung und einer verbesserten schulischen Erziehung.

In den industrialisierten Ländern werden die genannten Maßnahmen im allgemeinen nicht als Investitionen betrachtet. Ausgaben für Erziehung, Bildung und Gesundheit sind hier eine höhere Form des Verbrauchs, dessen Ausmaß vom einzelnen selbst bestimmt wird.

---

[3]) Th. W. *Schultz*, „Investment in Human Capital", in *American Economic Review*, Bd. 51, März 1961. Auf einer vom 23. bis 26. Februar 1961 von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer gemeinsam mit Ford Foundation in der Villa Borsig veranstalteten Tagung über „Technische Hilfe und Entwicklungsförderung" referierte Professor *Schultz* über das gleiche Thema. Der Begriff des „human investment" in der hier verwendeten Bedeutung spielt seitdem in der Auseinandersetzung um eine wirkungsvolle Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik eine wachsende Rolle. Er ist übrigens nicht zu verwechseln mit dem „investissement humain", das insbesondere im Guinea Sekou *Tourés* zu einem weit verbreiteten Schlagwort geworden ist. Dort wird damit lediglich eine umfassende arbeitsdienstähnliche Mobilisierung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials vor allem für Infrastrukturmaßnahmen bezeichnet.

Zwischen den Investitionen im Menschen und den nichtmenschlichen Investitionen besteht nun in den Entwicklungsländern ein starkes Ungleichgewicht. Eine optimale Investitionsrate kann nur durch die Einbeziehung der Kenntnisse und Fertigkeiten als Kriterien und Produktionsfaktoren erzielt werden.

DIE „BILDUNGSHILFE" UND DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK DER BUNDESREPUBLIK

Eine wirksame Entwicklungshilfe muß deshalb beim human investment ansetzen, sie muß Bildungshilfe sein, wie der technische Beistand zuweilen schon genannt wird. Hierher gehören alle Maßnahmen der Ausbildung in besonderen Ausbildungsstätten und Mustereinrichtungen, die Tätigkeit der Beratungsdienste, Hilfe bei der Grunderziehung und der Erwachsenenbildung, die Schaffung von Selbsthilfeeinrichtungen in Form von Genossenschaften, Gemeinde- und Dorfentwicklung (community development).

Hier bietet sich für die Bundesrepublik ein reiches Betätigungsfeld, angefangen bei der Ausbildung von Praktikanten in Deutschland bis zum Bau von technischen Hochschulen in den Entwicklungsländern selbst. Das Hauptgewicht wird auf die Errichtung von Ausbildungsstätten für mittlere Führungskräfte gelegt. Es hat sich herausgestellt, daß zumindest in einigen Ländern beinahe schon ein Ueberangebot an Ingenieuren besteht, es jedoch an gut ausgebildeten Handwerkern, Meistern und Vorarbeitern für eine Kleinindustrie und ein gut entwickeltes Handwerk fehlt.

Verständnis für moderne Technik und komplizierte Anlagen kann nicht ohne Uebergänge vom technischen Laien zum Spezialingenieur erworben werden. Die Heranbildung einer starken Mittelschicht hat darüber hinaus den Vorteil, daß die Versorgung mit Erzeugnissen des täglichen Bedarfs stärker gefördert wird und mehr Menschen als in einer hochmodernen Industrieanlage zu Brot und Arbeit kommen. Einem größeren Kreis junger Leute werden Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, die sich unmittelbar ohne große Kapitalinvestitionen im Land verwerten lassen. Weiterhin wird mit der Ausbildung im Land das voller Schwierigkeiten steckende Ausbildungsverfahren im Ausland — Anpassungsprobleme an eine fremde Kultur, unterschiedliches Arbeitsverhalten, Kontaktmangel zur neuen Umgebung und nicht zuletzt Rückanpassungsschwierigkeiten nach Beendigung der Ausbildung — umgangen, und die jungen Menschen unterliegen nicht der Versuchung, in ihrem Gastland zu bleiben.

Zum Ausbildungsprogramm der von der Bundesrepublik errichteten Lehrwerkstätten und Ausbildungszentren in Entwicklungsländern gehört auch die Heranbildung einheimischer Lehrkräfte und Leiter (Counterparts). Sie sollen, wenn die Bundesrepublik vertragsgemäß nach drei bis fünf Jahren die Finanzierung einstellt und das Lehrpersonal zurückzieht sowie die Ausrüstungsgegenstände und Maschinen in das Eigentum des Landes übergibt, selbständig die Einrichtungen führen und leiten. Weiterhin sollen durch die systematische und gründliche Ausbildung die notwendigen Facharbeiter für die kommende Industrialisierung herangezogen werden. Das Prinzip der Partnerschaft wird hier in seiner idealen

Form verwirklicht. Das Empfängerland muß selbst einen Beitrag leisten. Es stellt in der Regel das Gelände und die Gebäude und muß den laufenden Unterhalt bestreiten, während die Bundesrepublik sämtliche technischen Einrichtungen und das von ihr bezahlte Lehrpersonal zur Verfügung stellt.

Ein interessantes Beispiel für diese Art von Entwicklungshilfe ist die Prototypen- und Lehrwerkstatt Okhla in Neu-Delhi, wo neben einer Produktionsstätte auch ein Schulgebäude für den theoretischen Unterricht gebaut wurde. Diese Form wurde deshalb gewählt, weil hier nicht Lehrlinge, sondern erwachsene Arbeiter weitergebildet werden sollen. Dem deutschen Direktor steht ein indischer Direktor zur Seite, jedem deutschen Instrukteur ein oder zwei indische Ingenieure. In Okhla werden Maschinen als Prototypen und Nullserien gebaut. Eine Reihe deutscher Werkzeugmaschinenbauer hatte zu diesem Zweck je eine Type aus dem Fertigungsprogramm zum Nachbau in Okhla zur Verfügung gestellt. An den Prototypen werden indische Fachleute aus Kleinbetrieben, die schließlich den Lizenzbau übernehmen, in sechsmonatigen Kursen ausgebildet. Die indischen Counterparts der deutschen Ingenieure werden für eine gewisse Zeit nach Deutschland geschickt, um hier ihre theoretischen und praktischen Kenntnisse zu vervollkommnen.

Es können hier nicht alle Ausbildungsstätten der verschiedensten Art — Gewerbeschulen, technische Schulen, Lehrwerkstätten, Handwerkerschulen, industrielle Lehrwerkstätten, Meisterschulen, Ingenieurschulen, landwirtschaftliche Schulen und Mustereinrichtungen, wovon bisher rund vierzig errichtet wurden — aufgezählt werden. Es sei lediglich noch auf das „Institut für Technische Ausbildung" in Kairo und das im Aufbau befindliche Polytechnikum in Heluan, ebenfalls Aegypten, hingewiesen. Weitere vierzig Ausbildungsstätten sind in der Durchführung oder geplant.

Schon jetzt verlassen jährlich rund 10 000 junge Techniker und Handwerker die Ausbildungsstätten. Ein Teil davon wird im Schneeballsystem seine Kenntnisse weitervermitteln und ins Land hineintragen. Doch die Mittel und Kräfte der Bundesrepublik reichen nicht aus, um die Länder mit einem dichten Netz solcher Ausbildungsstätten zu überziehen. Es können in jedem Land nur ein oder einige wenige Zentren errichtet werden, die im Verlauf der Jahre ihren Einfluß ausdehnen.

Wenn weiter oben gesagt wurde, daß die Ausbildung von jungen Leuten nach Möglichkeit in ihrem Heimatland vorgenommen werden sollte, so wird damit nicht die Ausbildung von Praktikanten in der Bundesrepublik ausgeschlossen. Sie kommen jedoch nur zu einem geringen Teil auf Grund von Regierungsvereinbarungen zu uns (zur Zeit 1200 = 15 vH sämtlicher Praktikanten; die Gesamtzahl wird auf 8000 geschätzt). Der größte Teil kommt durch Firmenvermittlung. Der Rest sind „wilde" Praktikanten, die auf eigene Initiative und eigenes Risiko die Reise in die Bundesrepublik antreten und häufig unter schwierigen Umständen ihre Ausbildung erhalten.

Die für die Praktikantenausbildung aufgewendeten Beträge — sie werden auf rund 10 000 DM jährlich für einen Praktikanten geschätzt — erscheinen nur

unvollständig in der Statistik der Leistungen. Die Bedeutung dieser Ausbildung kann aber nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die jungen Techniker und Ingenieure als die kommende Führungsschicht ihrer Länder auf wirtschaftlichem Gebiet sind die wichtigsten Garanten für eine weitere enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik, sofern ihre Ausbildungszeit nicht zu stark durch seelische Belastungen der verschiedensten Art getrübt wurde.

Das gleiche gilt auf geistiger Ebene von den Studenten. Wer die Auseinandersetzungen um das Hochschulwesen in der Bundesrepublik kennt, weiß, welche Investitionen jährlich für einen Studenten aus der Staatskasse aufgewendet werden müssen. Bei Berücksichtigung des geringen Anteils akademisch ausgebildeter Kräfte in den Entwicklungsländern wächst der relative Wert dieser Investitionen für Studenten aus Entwicklungsländern erheblich. Welche Möglichkeiten sich der Bundesrepublik hier bieten, geht aus der Statistik des Ausländerstudiums seit 1956 hervor[4]. Im Studienjahr 1955/56 belief sich die Zahl der Studenten aus Entwicklungsländern auf 2374, wovon 131 ein Stipendium aus Bundesmitteln erhielten. Im Sommersemester 1960 hingegen war die Zahl um mehr als das Vierfache auf 10 574 gestiegen, die Zahl der Stipendien sogar um das Sechsfache auf 802. Mehr als ein Viertel der Gesamtzahl entfällt allerdings auf die Länder Iran, Vereinigte Arabische Republik und Türkei.

DIE DEUTSCHE STIFTUNG FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER

Eine besondere Form der Bildungshilfe stellen die Seminare der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer in Berlin-Tegel dar. Diese Stiftung ist eine gemeinsame Gründung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages aus allen Fraktionen und den zuständigen Bundesministerien. Im Kuratorium sind vor allem hohe Ministerialbeamte und Parlamentarier vertreten. Die Stiftung erhält ihre Mittel aus dem ERP-Sondervermögen, das vom Bundesministerium für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes verwaltet wird. Hinzu kommen noch Zuschüsse des Auswärtigen Amtes zur Deckung der Unkosten für die Internationalen Seminare.

Auf Grund der Satzung hat die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer folgende Aufgabenbereiche: Sie soll berufenen Persönlichkeiten aus Entwicklungsländern im Rahmen von Seminaren und Exkursionen Kenntnisse auf dem Gebiet der Verwaltung und Wirtschaft vermitteln; Wissenschaftlern und Fachleuten aus Entwicklungsländern und der Bundesrepublik sowie der übrigen Welt im Rahmen von Tagungen und Begegnungen Gelegenheit zum Gedankenaustausch über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Fragen geben; deutschen Fachkräften Kenntnisse für einen beabsichtigten Aufenthalt in Entwicklungsländern vermitteln.

Die Internationalen Seminare für Führungskräfte aus den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas von durchschnittlich sechs Wochen Dauer behandeln jeweils ein spezielles Entwicklungsproblem. Seit Bestehen der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer — sie nahm ihre Tätigkeit im Sommer 1960 auf —

[4]) Vgl. *Afrika-Informationsdienst,* Nr. 13, 1961.

wurden unter anderem Seminare über „Landwirtschaftliches Genossenschaftswesen“, „Berufsausbildungs- und Berufsschulwesen“, „Oeffentliches Gesundheitswesen“, „Forst- und Holzwirtschaft in den Tropen“ usw. durchgeführt. Als Seminarleiter werden jeweils führende Wissenschaftler und Praktiker berufen.

Neben dem Studium der Frage, wie weit die Gäste von den deutschen Erfahrungen Nutzen ziehen können, steht das Bemühen um ein besseres gegenseitiges Verstehen der verschiedenen Kulturen und der politischen und sozialen Hintergründe der Entwicklung. Auf dieser Basis sollen Vertrauen, Freundschaft und dauerhafte persönliche Kontakte wachsen.

Neben diesen Seminaren für Führungskräfte aus den Entwicklungsländern veranstaltet die Stiftung Vorbereitungskurse für deutsche Fachkräfte, die in Entwicklungsländer gehen. Sie sollen auf diese Weise mit den psychologischen und soziologischen Bedingungen anderer Kulturen vertraut gemacht werden.

In nächster Zukunft wird die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer weitere bedeutende Aufgaben übernehmen. Ein Studienausschuß für die Errichtung einer Zentralstelle für gewerbliche Berufsförderung im Ausland bereitet die Gründung einer Zentralstelle vor, die Vorbereitungskurse für deutsche Fachkräfte, die Gewerbeschulen in Entwicklungsländern errichten sollen, sowie Ausbildungskurse für die zukünftigen ausländischen Leiter und Mitarbeiter an solchen Gewerbeschulen durchführen wird. Ein weiterer Studienausschuß für die Errichtung einer Zentralstelle zur Förderung des Verwaltungsaufbaus in Entwicklungsländern befaßt sich zur Zeit mit den Fragen der Vorbereitung deutscher Fachkräfte auf dem Gebiet der Verwaltung, die Ausbildungsinstitutionen in Asien, Afrika und Lateinamerika aufbauen sollen. Schließlich wird daran gedacht, ein Ausbildungszentrum für landwirtschaftliche Fachkräfte einzurichten.

Die „Ausbildung der Ausbilder“, lange Zeit in ihrer Bedeutung verkannt, wird in Zukunft einen größeren Raum einnehmen müssen. Der Erfolg einer Mission hängt, wie die Erfahrung immer wieder lehrt, weitgehend davon ab, wieweit der Experte und Berater es versteht, sich in die Denkkategorien und Lebensauffassungen seines Gegenübers hineinzuversetzen und den Zugang zu seinem Vertrauen zu finden.

Das hier zu leistende „pre-investment“ kann naturgemäß kurzfristig keine ins Auge springenden wirtschaftlichen Erfolge aufweisen, die zuweilen in Form der berüchtigten „Nationaldenkmäler“ mehr der Hebung des nationalen Prestiges dienen sollen als sie ökonomischen Notwendigkeiten entspringen. Die Schöpfungsgeschichte kann von den Entwicklungsländern nicht an einem Tage nachgeholt werden. Wenn sie aber im beschleunigten Verfahren durchlaufen werden soll, muß als Grundlage eine solide soziale Infrastruktur gelegt werden. Auch in den übervölkerten Ländern ist letztlich der einzelne Mensch mit seinen geistigen und manuellen Kenntnissen und Fertigkeiten das wertvollste Glied im Wirtschaftsprozeß. Ihn durch die Uebernahme modernster technischer Errungenschaften weitgehend ausschalten zu wollen, würde sich sehr schnell als verhängnisvoller Irrtum erweisen.

Die Freizügigkeit im Verkehrswesen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Von Wolfgang Stabenow

VERKEHRSINTEGRATION IM RAHMEN DER ALLGEMEINEN WIRTSCHAFTSINTEGRATION

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) sieht für den Zusammenschluß der Nationalwirtschaften Belgiens, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande zu einem Gemeinsamen Markt eine umfassende Freizügigkeitsregelung vor. In diesen Bestimmungen schlägt sich der leitende Gedanke des Vertrages deutlich nieder, daß innerhalb der Gemeinschaft kein Angehöriger eines Mitgliedstaates wegen seiner Staatsangehörigkeit benachteiligt werden darf[1]. Die Freiheit des Warenverkehrs — der Abbau der Zölle zwischen den Ländern der Gemeinschaft und die Aufstellung eines Gemeinsamen Außenzolltarifs sowie der Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten —, die Freiheit des Personenverkehrs — die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Aufhebung der Niederlassungsbeschränkungen für selbständige Gewerbetreibende —, der freie Austausch von Dienstleistungen und der freie Kapitalverkehr sollen die Voraussetzungen dafür schaffen, daß sich innerhalb der Gemeinschaft eine arbeitsteilige Wirtschaft entwickeln kann. Der Grundsatz der Freizügigkeit gilt für alle Wirtschaftszweige. Er ist also auch auf das Verkehrswesen anzuwenden, mögen sich auch aus den besonderen Verkehrsvorschriften gewisse Abweichungen bei seiner Verwirklichung ergeben.

Der Freizügigkeitsregelung steht zur Seite die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre allgemeine Wirtschaftspolitik zu koordinieren, auf den Gebieten des Außenhandels, der Landwirtschaft und des Verkehrs zu einer gemeinsamen Politik zu gelangen[2] sowie das Wirtschaftsrecht, das Steuerwesen und die Sozialpolitik in gewissem Umfang einander anzugleichen. Darüber hinaus hat der Vertrag ein System von Wettbewerbsregeln aufgestellt. Diese Vorschriften sind dazu bestimmt, den Wirtschaftsverkehr innerhalb der Gemeinschaft vor Beschränkungen und Verfälschungen zu schützen, die sich aus behördlichen Maßnahmen oder aus Verhaltensweisen der Unternehmer ergeben können.

Besonders diese Wettbewerbsregeln — das grundsätzliche Verbot von Kartellen, des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, von Dumpingpraktiken und von staatlichen Beihilfen — lassen erkennen, daß sich der Vertrag zur

---

Dr. Wolfgang *Stabenow*, Abteilungsreferent in der Generaldirektion Verkehr der EWG-Kommission, Brüssel.

Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegenüber der Frage nach der wirtschaftspolitischen Gestaltung des Gemeinsamen Marktes nicht etwa neutral verhält. Er räumt den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft also insoweit nicht ein uneingeschränktes Ermessen ein. Wettbewerbsregeln entbehrten letztlich ihrer inneren Rechtfertigung, wenn sie nicht Marktwirtschaft voraussetzten. Es wird noch zu zeigen sein, daß dieser Gedanke für die Gestaltung des Verkehrsmarktes besondere Bedeutung gewinnen muß[3]. Die gemeinsame Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten wird sich daher nicht mit der Beseitigung von Diskriminierungen und einer bloßen Angleichung der in den Ländern der Gemeinschaft bestehenden verkehrspolitischen Regelungen begnügen dürfen.

AUSWIRKUNGEN DER FREIZÜGIGKEIT AUF DEM VERKEHRSMARKT

Für die Anwendung der Freizügigkeitsvorschriften des Vertrages auf die Verkehrswirtschaft ergibt sich im einzelnen folgendes Bild:

Das Verkehrsgewerbe ist ein Dienstleistungsgewerbe. Die Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 9 bis 37 EWGV berührt also das Verkehrswesen in seiner wirtschaftlichen Funktion nicht unmittelbar. Protektionistische Beförderungspreise und Beförderungsbedingungen könnten jedoch dazu führen, daß der schrittweise Abbau der Zölle und der mengenmäßigen Beschränkungen des Handelsverkehrs im Ergebnis wieder aufgehoben oder zumindest behindert wird. Nach Art. 79 Abs. 1 EWGV sind daher spätestens vor dem Ende der zweiten Stufe der Uebergangszeit die Diskriminierungen zu beseitigen, die darin bestehen, daß ein Verkehrsunternehmer in denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten oder Beförderungsbedingungen anwendet[4].

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Art. 48 bis 51 EWGV gilt für die in der Verkehrswirtschaft beschäftigten Personen in gleicher Weise wie für die Angestellten und Arbeiter von Unternehmen anderer Wirtschaftszweige. Davon geht auch die Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft aus, die der Rat auf Vorschlag der Kommission am 12. Juni 1961 verabschiedet hat[5].

Die Niederlassungsfreiheit nach Art. 52 bis 58 EWGV ist für die Verkehrsunternehmer grundsätzlich in gleicher Weise zu verwirklichen wie beispielsweise für die Unternehmer der Industrie und des Handels[6].

Das gleiche gilt für Unternehmer, die gegenüber den Verkehrsunternehmern eine Hilfs- oder Vermittlerfunktion einnehmen (z. B. Spediteure, Frachtenmakler, Umschlagbetriebe in See- oder Binnenhäfen). Daher hat die Kommission die Verkehrsunternehmer und die Unternehmer mit Hilfs- oder Vermittlerfunktion für den Verkehr auch in ihren Vorschlag für ein Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit vom 22. März 1960[7] einbezogen, das dem Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments jetzt zur Entscheidung vorliegt.

Nach dem Entwurf der Kommission sollen die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit der Verkehrsunternehmer bis zum Ablauf des zweiten Jahres der

dritten Stufe der Uebergangszeit (1967) beseitigt sein[8]. Die Niederlassungsbeschränkungen für Gewerbetreibende mit Hilfs- und Vermittlerfunktion sollen bis zum Ablauf des zweiten Jahres der zweiten Stufe der Uebergangszeit (1963) fallen[9].

Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs sieht der Vertrag eine besondere Regelung vor. Die allgemeinen Vorschriften des Kapitels „Dienstleistungen" (Art. 59 bis 66 EWGV) gelten nach Art. 61 Abs. 1 EWGV nicht für den Verkehr. Der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs ist vielmehr nach Maßgabe des Art. 75 EWGV im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik zu verwirklichen. Daher hat die Kommission die Verkehrsleistungen auch nicht in den Entwurf eines Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufgenommen, den sie dem Rat unter dem 28. Juli 1960 vorgelegt hat[10].

In der Diskussion um die Fragen des Dienstleistungsverkehrs ist gelegentlich vorgebracht worden, Art. 61 Abs. 1 EWGV schließe nicht nur die allgemeinen Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr für das Verkehrswesen aus. Auch der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs sei auf die Verkehrsunternehmen nicht anzuwenden. Nun sagt aber Art. 61 Abs. 1 EWGV deutlich: „Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Titels über den Verkehr." Daraus läßt sich nur ablesen, daß das allgemeine Dienstleistungskapitel für die Verkehrsunternehmen nicht unmittelbar anzuwenden und daß der freie Dienstleistungsverkehr insoweit nach Maßgabe der besonderen Verkehrsvorschriften zu verwirklichen ist. Der Umstand, daß der Grundsatz eines freien Dienstleistungsverkehrs auch für den Verkehrsmarkt aufrechterhalten bleibt, zeitigt für den Inhalt der gemeinsamen Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr (Art. 75 Abs. 1a EWGV) und der Zulassungsbedingungen für den Binnenverkehr ausländischer Unternehmer (Art. 75 Abs. 1b EWGV), die der Rat zu erlassen hat, bestimmte Rückwirkungen. Die wesentlichen sachlichen Merkmale eines freien Dienstleistungsverkehrs müssen nämlich bei diesen Maßnahmen wiederkehren. Diese Erwägungen gelten auch für Entscheidungen des Rates über den Dienstleistungsverkehr der Unternehmer der Seeschiffahrt und der Luftfahrt nach Art. 84 Abs. 2 EWGV.

Die Dienstleistungen der Gewerbezweige mit Hilfs- und Vermittlerfunktion für den Verkehr unterliegen dagegen den allgemeinen Dienstleistungsvorschriften. Sie werden also vor allem auch nach Maßgabe des Allgemeinen Programms zu liberalisieren sein. Die besonderen Verkehrsvorschriften des Vertrages gelten nach Art. 84 Abs. 1 EWGV nur für Beförderungsleistungen.

In ihrer Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik hat sich die Kommission dafür ausgesprochen, daß die wesentlichen Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs der Verkehrsunternehmer gleichzeitig mit den Niederlassungsbeschränkungen fallen sollen[11].

Die in den Art. 67 bis 73 EWGV enthaltenen Regeln über die Liberalisierung des Kapitalsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft betreffen das Verkehrswesen in gleicher Weise wie die übrigen Wirtschaftszweige.

DAS RECHT DER SELBSTÄNDIGEN GEWERBEAUSÜBUNG IN DER EWG

Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr

Von besonderer Bedeutung für die Integration des Verkehrswesens ist angesichts der in den Ländern der Gemeinschaft derzeit geltenden Vorschriften über die Zulassung zum Verkehrsmarkt die Freizügigkeitsregelung für die Verkehrsunternehmer, also das Niederlassungsrecht und das Recht des freien Dienstleistungsverkehrs.

Die Niederlassungsfreiheit und der freie Dienstleistungsverkehr betreffen beide das Recht der selbständigen Gewerbeausübung in einem anderen Land. Die Niederlassungsfreiheit soll den Angehörigen der Mitgliedstaaten das Recht sichern, sich in das Aufnahmeland zu begeben, dort ihren ständigen Wohnsitz zu nehmen und einen Gewerbebetrieb zu eröffnen. Sie umfaßt auch das Recht, Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften in dem anderen Land zu gründen. Während Niederlassung im Sinne des Vertrages die Begründung eines ständigen gewerblichen Mittelpunktes des Unternehmers im Aufnahmeland voraussetzt, handelt es sich beim Erbringen von Dienstleistungen im Sinne des Vertrages[12] um eine vorübergehende gewerbliche Tätigkeit in dem anderen Land[13]. Niederlassungsfreiheit besteht also beispielsweise, wenn ein Franzose in der Bundesrepublik Deutschland den Sitz oder eine Zweigniederlassung seines Verkehrsunternehmens errichten und das Gewerbe dort ausüben darf. Freier Dienstleistungsverkehr ist gewährt, wenn dem französischen Unternehmer, der seinen Sitz in Frankreich behalten hat, gestattet wird, zwischen einem Ort in seinem Heimatland und einem Ort in der Bundesrepublik[14] oder zwischen zwei Plätzen in der Bundesrepublik[15] Beförderungen auszuführen.

Die Beseitigung von Diskriminierungen und anderen Beschränkungen

Freizügigkeit der Unternehmer bedeutet nicht Freistellung von jeder gewerberechtlichen Regelung, also freien Zugang zum Markt. Das Niederlassungsrecht und das Recht des freien Dienstleistungsverkehrs sind nur aus dem Verhältnis von inländischen und ausländischen (Angehörigen aus anderen Ländern der Gemeinschaft) Unternehmern zu verstehen, und zwar in dem Sinne, daß eine unterschiedliche Behandlung nach Maßgabe der Gesetze und des Verwaltungshandelns nicht mehr stattfinden darf. Für Ausländer ist also sicherzustellen, daß sie ihre Tätigkeit in dem anderen Land unter den gleichen Bedingungen aufnehmen und ausüben dürfen wie ein Inländer (Inländerbehandlung). Dieser Grundsatz berührt über das Gewerbezulassungsrecht hinaus beispielsweise Regelungen des Ausländerpolizei-, des Vertrags- und des Versicherungsrechts. Für das Gebiet des Zulassungsrechts bedeutet er, daß die Mitgliedstaaten niemandem die gewerbliche Tätigkeit in ihrem Land versagen dürfen, weil er Angehöriger eines anderen Mitgliedstaates ist. Sie dürfen diesen Ausländer nur dann einem Gewerbezulassungsverfahren unterwerfen, wenn sie in einem solchen Falle das gleiche auch von einem Inländer verlangen würden. Fordern die Rechtsvorschriften des Aufnahmelandes eine Zulassung, so müssen für den Ausländer die Bedingungen die gleichen sein wie für einen Inländer. Diese Grundsätze gelten sowohl für die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen (z. B. persönliche Zuverlässigkeit oder

Sachkunde des Bewerbers) als auch für die objektiven Zulassungsbedingungen (z. B. Bedürfnisprüfung). Das bedeutet insbesondere, daß in den Fällen, in denen der Zugang zum Straßenverkehrsgewerbe nur im Rahmen von Zulassungskontingenten möglich ist, ein Ausländer ebenso ausgeschlossen werden kann wie ein Inländer. Auf diese Frage wird sogleich noch weiter einzugehen sein.

Vorschriften, die mit diesen Grundsätzen nicht zu vereinbaren sind, bestehen in fast allen Ländern der Gemeinschaft. Hier seien nur einige Beispiele genannt: Nach Art. 5 § 1 des belgischen Gesetzes über den gewerblichen Güterkraftverkehr vom 1. August 1960[16] muß der Bewerber um eine Genehmigung für den Güterkraftverkehr seinen Hauptbetriebssitz im Inland haben. Danach ist es also ausländischen Unternehmern verwehrt, in Belgien eine Zweigniederlassung zu gründen oder am innerbelgischen Verkehr teilzunehmen, wenn sie nicht in Belgien ansässig sind. Nach § 13 Abs. 1 des deutschen Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. Oktober 1953[17] können Mitglieder der kraft Gesetzes als Körperschaften des öffentlichen Rechts gebildeten Schifferbetriebsverbände für die Stromgebiete des Rheins, der Oberelbe und der Unterelbe nur deutsche Schiffseigner und Ausrüster sein. Als solche werden deutsche Staatsangehörige oder deutsche juristische Personen mit mehr als fünfzigprozentiger deutscher Beteiligung angesehen[18]. Diese Regelung hindert ausländische Schiffer zwar nicht an der Aufnahme ihres Gewerbes in der Bundesrepublik. Sie können aber nicht an der im Gesetz vorgesehenen Verteilung des Frachtaufkommens durch die Schifferbetriebsverbände teilnehmen. Nach Art. 148 der französischen Verordnung über die Koordinierung des Eisenbahn- und des Straßenverkehrs vom 12. Januar 1939[19] dürfen in Frankreich Unternehmen des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs und des öffentlichen Güterkraftverkehrs — mit gewissen Ausnahmen — nur von französischen Staatsangehörigen oder von Gesellschaften betrieben werden, die nach ihrem Sitz und der Staatsangehörigkeit der zur Geschäftsführung bestellten Personen französisch sind. Diese Vorschrift behindert sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch den freien Dienstleistungsverkehr. Schließlich sind zum Binnenschiffsverkehr in Italien nach Art. 143 der Verordnung Nr. 377 über die Schiffahrt vom 30. März 1943[20] nur solche Schiffe zugelassen, die in ein italienisches Schiffsregister eingetragen sind. Eintragungsfähig sind Schiffe, die mindestens zu zwei Dritteln im Eigentum italienischer Staatsangehöriger, Körperschaften des öffentlichen Rechts oder genehmigter Gesellschaften stehen. Die praktische Bedeutung dieser Beschränkung wirkt sich nur auf das Niederlassungsrecht aus. Angesichts der geographischen Lage des Landes kommt Cabotage im Sinne des Art. 75 Abs. 1b EWGV auf den italienischen Binnengewässern nicht in Betracht.

Neben der Verpflichtung zum Abbau der Beschränkungen einer freien Niederlassung (Art. 52, 54 EWGV) und eines freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 75 Abs. 1a und b, 61 EWGV) stehen Pflichten der Mitgliedstaaten, die rechtliche Ausgangslage ausländischer Bewerber um den Zugang zum Verkehrsmarkt nicht noch zu verschlechtern. Die Mitgliedstaaten dürfen in ihrem Hoheitsgebiet für Angehörige anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich keine neuen Niederlassungsbeschränkungen einführen (Art. 53 EWGV). Bis zum Erlaß von Vorschriften für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs dürfen die Mitgliedstaaten die verschiedenen bei Inkrafttreten des Vertrages auf diesem Gebiet

geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (Art. 76 EWGV).

Angleichung der Bedingungen für den Zugang zum Markt

Ueber die Beseitigung der Beschränkungen der Freizügigkeit hinaus werden die Organe der Gemeinschaft eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften anstreben müssen, die den Zugang zum Verkehrsmarkt regeln. Zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigen die in Art. 57 sowie in Art. 75 Abs. 1a und b EWGV enthaltenen Vorschriften. Diese Rechtsangleichung wird mit Rücksicht auf die Besonderheiten des Verkehrsmarktes unter zwei Gesichtspunkten zu erfolgen haben: Einmal muß es darum gehen, die Verwirklichung der Freizügigkeit der Unternehmer zu erleichtern. Zum anderen müssen die Organe der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Politik eine den Interessen der Gesamtwirtschaft entsprechende Gestaltung des europäischen Verkehrsmarktes zu finden trachten.

Wo sich hier die wesentlichen wirtschaftspolitischen Fragen stellen werden, zeigt vor allem das Beispiel des gewerblichen Güterkraftverkehrs. Zur „Ordnung des Wettbewerbs“ zwischen den meist staatlichen Eisenbahnen und dem vorwiegend privaten Güterkraftverkehr und zur Vermeidung eines „ruinösen Wettbewerbs“ innerhalb der Kraftverkehrswirtschaft haben die meisten Mitgliedstaaten dem Straßengüterverkehr Kapazitätsbeschränkungen auferlegt[21]. So ist beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland die Erteilung einer Genehmigung für den Güterfernverkehr nur im Rahmen von Höchstzahlen für jedes Land zulässig[22]. In Frankreich wird die Kapazität des gewerblichen Güterkraftverkehrs — mit Ausnahmen — praktisch auf dem Tonnagestand des Jahres 1934 festgehalten[23]. Auch in den Niederlanden wird vor der Erteilung einer Genehmigung zum Güterkraftverkehr das öffentliche Verkehrsinteresse und bei der Zulassung zum Linien- und zum Abhol- und Zustelldienst auch die Frage geprüft, ob bestehende Unternehmen den beantragten Verkehr übernehmen wollen[24]. Schließlich ist auch der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr (Wechsel- und Durchgangsverkehr) in einer Reihe von Verkehrsverbindungen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen[25].

Mit der Rechtsangleichung gilt es nun einmal zu vermeiden, daß unterschiedliche Zulassungsregelungen dazu führen, daß sich Sitzverlegungen und Verlagerungen im Verkehrsangebot innerhalb der Gemeinschaft entscheidend an der Frage orientieren, wie streng oder wie großzügig jeweils der Zugang zum Markt gehandhabt wird. Zum anderen muß aber verhindert werden, daß Kapazitätsbeschränkungen die Freizügigkeitsregelung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in einigen Bereichen wertlos bleiben lassen.

Auch eine diskriminierungsfreie Gesetzgebung der Mitgliedstaaten würde in einigen wichtigen Bereichen auf sehr lange Zeit hinaus nur einen sehr bedingten und formalen Wert haben, wenn die mengenmäßigen Beschränkungen im nationalen und internationalen Verkehr aufrechterhalten blieben. Schon um einer konkreten Freizügigkeit willen werden also die Bemühungen der gemeinsamen

Verkehrspolitik darauf zu richten sein, die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen, die eine schrittweise Auflockerung der Kontingente und sonstigen mengenmäßigen Beschränkungen gestatten. Wie eingangs bereits dargelegt, verpflichtet der Vertrag auch in seiner Gesamtkonzeption zu einer wettbewerbsorientierten Verkehrspolitik, so daß sich die Erfordernisse der Freizügigkeit und der Wettbewerbspolitik hier begegnen.

Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat der Frage der mengenmäßigen Beschränkungen des Straßenverkehrs in ihrer Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik besondere Bedeutung beigemessen[26]. Sie spricht sich aus allgemeinen verkehrspolitischen Gründen und angesichts der Freizügigkeitsregelung des Vertrages für eine erhebliche Auflockerung der Kontingente des nationalen und internationalen Verkehrs aus. Nach ihren Vorstellungen müßten die Bemühungen zur Aufstockung der innerstaatlichen Kontingente bis zum Ende des Jahres 1967 wesentliche Ergebnisse gezeitigt haben. Im internationalen Verkehr sollten derartige Ergebnisse schon bis zum Ende des Jahres 1964 erreicht werden. Zum gleichen Zeitpunkt will die Kommission die mengenmäßigen Beschränkungen, die dem freien Durchgangsverkehr auf der Straße noch entgegenstehen, völlig beseitigt wissen. Für die Ausländerbeteiligung am nationalen Verkehr schlägt die Kommission vor, daß bis zum Ende des Jahres 1964 im Zusammenhang mit einer Beförderung im internationalen Verkehr eine Beförderung im nationalen Verkehr eines anderen Landes zugelassen werden soll[27].

FREIZÜGIGKEIT ALS TEIL EINER FREIHEITLICHEN VERKEHRSPOLITIK

Die Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit auf dem Verkehrsmarkt der Gemeinschaft, verbunden mit einer wettbewerbsorientierten gemeinsamen Verkehrspolitik, sollen dazu beitragen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Verkehrswesens zu fördern und den Verbrauchern von Verkehrsleistungen ihre wirtschaftliche Handlungsfreiheit zu sichern. Die Verkehrswirtschaft wird im Gemeinsamen Markt in gleicher Weise an den Vorteilen der Integration teilnehmen können wie die übrigen Wirtschaftszweige. Die Vorschläge der Kommission für die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr sind zeitlich so angelegt, daß etwa auftretende Anpassungsschwierigkeiten überwunden werden können. Von wesentlicher Bedeutung wird in diesem Zusammenhang auch die Haltung der Verkehrsunternehmer sein. Ihnen muß es gelingen, sich auf den Wettbewerb auf dem größeren Markt einzustellen. Die europäische Wirtschaftseinheit fordert nicht nur von den staatlichen Organen, sondern von jedem, der am Wirtschaftsleben teilnimmt, eine Ueberprüfung hergebrachter Positionen und eine Orientierung auf das neu entstehende Gemeinwesen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. Art. 7 EWGV.

2) Während die gemeinsame Handelspolitik erst nach dem Ende der Uebergangszeit einzusetzen hat (Art. 113 EWGV), sind die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Verkehrspolitik bereits während der Uebergangszeit zu beginnen (Art. 43, 74, 75 EWGV; vgl. Vorschläge der Kommission zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 30. Juni 1960, Denkschrift

der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 10. April 1961).

3) Die Auffassung, daß die Wettbewerbsregeln auch für das Verkehrswesen gelten, ist in Schrifttum und Praxis nicht unbestritten. Für die grundsätzliche Anwendbarkeit haben sich u. a. ausgesprochen: *Günther*, in *Wirtschaft- und Wettbewerb* 1957/290; L. *Schaus*, „Fragen der Auslegung und Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Gebiet des Verkehrs". o. O. 1960; *Stabenow*, in *Transport-Dienst* 1960/4; *Thiesing* bei *von Boeckh-von der Groeben*, „Handbuch für Europäische Wirtschaft", Bd. I, Teil B, Art. 87 EWGV; *Weyer*, in *Wirtschaft und Wettbewerb* 1961/11; Denkschrift der Kommission vom 10. April 1961, S. 26; Memorandum der niederländischen Regierung über die gemeinsame Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Mai 1961, S. 2. Gegen die Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf das Verkehrswesen haben sich vor allem *Everling* bei *Wolfarth-Everling-Glaesner-Sprung*, „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft", Art. 74, Anm. 4; *Runge*, in *Europäische Wirtschaft* 1961/94; *Schulte-Meermann*, in *Europäische Wirtschaft* 1959/425 geäußert. Auch das Bundesverkehrsministerium und das französische Verkehrsministerium haben sich mehrfach gegen die Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf den Verkehr ausgesprochen.

4) Vgl. Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Amtsbl.* S. 1121/60).

5) Vgl. *Schaus*, a. a. O., S. 13.

6) Zur rechtlichen Begründung vgl. u. a. *Everling*, a. a. O., Art. 74, Anm. 4, *Stabenow*, a. a. O.

7) Vgl. *Amtsbl.* S. 557/60.

8) Der Vorschlag der Kommission erstreckt sich auf alle Verkehrsträger einschließlich der Unternehmen der Seeschiffahrt und der Luftfahrt. Er geht also davon aus, daß für die Seeschiffahrt und die Luftfahrt die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages bereits jetzt anzuwenden sind und nur die besonderen Verkehrsvorschriften der Art. 74 bis 83 EWGV nach Art. 84 EWGV für diese Verkehrsträger nicht gelten (vgl. dazu auch *Schaus*, a. a. O., S. 13). Diese Ansicht ist in der Praxis umstritten; ihr widersprechen insbesondere das deutsche und das französische Verkehrsministerium.

9) Eine Abkürzung der Fristen des Allgemeinen Programms ist nach Maßgabe des Beschlusses der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele vom 12. Mai 1960 (*Amtsbl.* S. 1217/60) möglich.

10) *Amtsbl.* S. 559/61.

11) Vgl. insbesondere S. 88.

12) Also nicht im Sinne der volkswirtschaftlichen Lehre!

13) Zu den zum Teil schwierigen Fragen der Abgrenzung zwischen beiden Bereichen vgl. *Everling*, a. a. O., Art. 52 Anm. 5.

14) Grenzüberschreitender Verkehr, vgl. Art. 75 Abs. 1a EWGV.

15) Ausländerbeteiligung (Cabotage), vgl. Art. 75 Abs. 1b EWGV.

16) Loi relative aux transports rémunérés de choses par véhicules automobiles (*Moniteur Belge* vom 12. August 1960).

17) *Bundesgesetzbl.* I S. 1453.

18) Vgl. *Kählitz* „Das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr", § 13, Anm. 6.

19) Décret relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers (*Journal Officiel* vom 19. Januar 1939).

20) Codice della Navigazione.

21) Im gewerblichen Straßenpersonenverkehr ist die Lage ähnlich wie im Güterverkehr. In der Binnenschiffahrt stellt sich das Problem der Kapazitätsbeschränkungen in geringerer Schärfe.

22) Vgl. § 9 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. Oktober 1952 (*Bundesgesetzbl.* I S. 697) sowie Dritte und Vierte Verordnung über die Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge des Güterfernverkehrs und der Fahrzeuge des Möbelfernverkehrs vom 28. August 1957 (*Bundesanzeiger* Nr. 170) und vom 16. Juni 1959 (*Bundesanzeiger* Nr. 116).

23) Vgl. Art. 31 der Verordnung über die Koordinierung und Harmonisierung des Eisenbahn- und Straßenverkehrs (Décret relatif à la coordination et l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers) vom 14. November 1949 (*Journal Officiel* vom 15. November 1949).

24) Vgl. § 3 Art. 28, § 3 Art. 14 des Gesetzes zur Regelung der Güterbeförderungen mit Lastkraftwagen (Wet Autovervoer Goederen) vom 4. August 1951 (Staatsblad S. 342).

25) Für den Güterkraftverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien dürfen z. B. nach einer Verwaltungsvereinbarung zwischen beiden Ländern vom 4. Juli 1957 nicht mehr als jeweils 120 Genehmigungen erteilt werden. Während die Niederlande für den Güterverkehr ausländischer Kraftfahrzeuge eine Genehmigung für den grenzüberschreitenden Verkehr nicht fordern, beschränkt Belgien den Verkehr niederländischer Unternehmer auf den Umlauf von höchstens 5280 t Laderaum.

26) Vgl. S. 66, 88 ff.

27) Vgl. a. a. O., S. 126 f.

Das neue Parteiprogramm der KPdSU

Von Boris Meissner

DIE BESONDEREN WESENSZÜGE DES NEUEN PARTEIPROGRAMMS

Das Plenum des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion hat am 19. Juni 1961 den Entwurf eines neuen Parteiprogramms gebilligt*. Der Entwurf, der vom Ersten Parteisekretär *Chruschtschow* in einem Bericht näher begründet wurde, wurde am 30. Juli 1961 in der *Prawda* veröffentlicht. Das neue Parteiprogramm, das seitdem im Mittelpunkt einer gelenkten „Volksdiskussion" steht, soll im Oktober 1961 zusammen mit der neuen Parteisatzung dem 22. Parteikongreß der KPdSU zur Bestätigung vorgelegt werden. Als Berichterstatter ist auf dem Parteitag wiederum *Chruschtschow* vorgesehen.

Damit ist es nach drei Anläufen (1939, 1952, 1956)[1] endlich gelungen, den Plan einer Neufassung des Parteiprogramms, an den *Stalin* nur mit dem größten Zögern herangegangen ist, zu verwirklichen. Bei der wichtigen Funktion, die das Parteiprogramm als Verbindungsglied zwischen der politischen Theorie des Marxismus-Leninismus und der praktischen Politik der bolschewistischen Staatspartei zu erfüllen hat, war dieses Zögern durchaus verständlich. Das geltende Parteiprogramm war so allgemein gehalten und enthielt so viele Lücken, daß es *Stalin* nicht schwer fiel, diese mit seinen Erläuterungen zur Generallinie zu füllen. Er befürchtete offenbar, daß ein mit scholastischer Gründlichkeit ausgearbeitetes Programm den sowjetischen Weltherrschaftsanspruch zu offen darlegen und im übrigen der Sowjetpolitik nach innen und außen Fesseln auferlegen würde.

Das neue Parteiprogramm, das etwa siebenmal so lang ist wie das Programm von 1919, läßt erkennen, daß diese Befürchtung, über die sich *Chruschtschow* mit dem ihm eigenen unbekümmerten Selbstbewußtsein hinweggesetzt hat, durchaus berechtigt war. Es scheint nämlich, daß die Nachteile, die mit dieser dokumentarischen Festlegung für die Sowjetpolitik verbunden sind, die von der Sowjetführung erhofften propagandistischen Wirkungen weit übertreffen werden. Das Bestreben Moskaus, über den revolutionären Strukturwandel der bestehenden Staatenwelt eine Hegemonie im Weltumfange zu erreichen, ist selten so offen zum Ausdruck gekommen wie in dem neuen Parteiprogramm. Gleichzeitig hat sich die Sowjetführung zu der feierlichen Versicherung hinreißen lassen, daß die jetzige Generation von Sowjetmenschen in dem von *Stalin* immer wieder ad calendas graecas vertagten Endzustand des Vollkommunismus leben wird.

Welche Motive haben die Sowjetführung veranlaßt, sich in einer so weitgehenden Form zu decouvrieren und auf genaue Termine festzulegen? Die

---

Prof. Dr. iur. Boris *Meissner*, Ordinarius für Ostkunde und Direktor des Seminars für Politik, Gesellschaft und Recht Osteuropas an der Universität Kiel.

*) Vgl. den deutschen Wortlaut in *Einheit* (Hrsg. ZK der SED), Sonderheft, August 1961, 94 S

außenpolitischen Gründe liegen auf der Hand. Sie sind erstens durch die ideologische Auseinandersetzung Moskaus mit Peking und Belgrad bedingt. Sie ergeben sich aber auch aus der zunehmenden Anziehungskraft der freien Welt und ihrer Wertvorstellungen. Nicht umsonst handelt ein ganzes Kapitel im Parteiprogramm vom Kampf mit der bourgeoisen und reformistischen Ideologie. Es ist von lauter Klagen über die bürgerliche Ideologie des „Volkskapitalismus" und des „Wohlfahrtsstaates" sowie über die wachsende Stärke des „Antikommunismus" erfüllt. Kein geringeres Gewicht kommt den innenpolitischen Gründen zu. Durch die im Programm aufgezeigte Zukunftsperspektive soll eine erhöhte Leistungssteigerung der sowjetischen Industriegesellschaft, von der das weitere wirtschaftliche Wachstum der Sowjetunion entscheidend abhängt, erreicht werden. Zugleich soll damit der Fortbestand der charismatischen Herrschaft der Partei in ihrer bisherigen, unumschränkten Form gesichert werden.

In der Einleitung des Programmentwurfs wird das neue Parteiprogramm als das dritte Programm der Kommunistischen Partei der Sowjetunion bezeichnet. Diese Feststellung trifft nur mit gewissen Einschränkungen zu. Die Kommunistische Partei der Sowjetunion ist zwar aus der Kommunistischen Partei Rußlands und diese wiederum aus dem bolschewistischen Flügel der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Rußlands hervorgegangen[2]. In der heutigen Gestalt ist sie aber erst nach der Bildung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken errichtet worden. In formaler Hinsicht handelt es sich somit um das erste Programm der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, wenn auch die unmittelbare Beziehung zu den beiden anderen Programmen zweifellos gegeben ist. Das erste Parteiprogramm[3], das von *Plechanow* verfaßt worden ist, wurde auf dem zweiten Parteikongreß der SDAPR 1903 angenommen, auf dem die Spaltung der russischen Sozialdemokratie in einen bolschewistischen und einen menschewistischen Flügel erfolgte. Das zweite Parteiprogramm[4], an dessen Abfassung außer *Lenin* auch *Bucharin*, der führende bolschewistische Wirtschaftstheoretiker, beteiligt war, wurde vom achten Parteikongreß der KPdSU (B) 1919 nach Bildung der Kommunistischen Internationale angenommen.

Nach der Darstellung in der Einleitung des Programmentwurfs soll das erste Parteiprogramm den Sturz der zaristischen Autokratie und die Errichtung der proletarischen Diktatur, das zweite Programm die Schaffung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung bezweckt haben. Die damit verbundene Behauptung, daß beide Programme erfüllt worden seien, trifft zweifellos nicht zu. Das erste Parteiprogramm forderte nach dem Sturz der zaristischen Selbstherrschaft die Errichtung einer demokratischen Republik, deren Verfassung von einer frei gewählten Konstituierenden Versammlung angenommen werden sollte. An dem Sturz der zaristischen Autokratie, der in der Februarrevolution 1917 erfolgte, waren die Bolschewisten bekanntlich nur am Rande beteiligt. Die Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung — die einzigen wirklich freien Wahlen, die in Rußland bisher abgehalten worden sind, erfolgten im November 1917, das heißt nach der Machtergreifung der Bolschewisten in der Oktoberrevolution. Sie ergaben eine klare Mehrheit für die gemäßigten sozialistischen Parteien. Daraufhin wurde die Konstituante von den Bolschewisten im Januar 1918 mit Gewalt auseinandergetrieben[5].

Diesen Verlauf der Ereignisse wird man wohl schwerlich als Erfüllung der im ersten Parteiprogramm aufgestellten Zielsetzung betrachten können, zumal eine Reihe weiterer wichtiger Forderungen des Programms unerfüllt geblieben sind. In Uebereinstimmung mit dem Erfurter Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1891 forderte die SDAPR in ihrem Programm von 1903 die Abschaffung aller indirekten Steuern und die Einführung der progressiven Einkommen- und Erbschaftsteuer. Der Weg, der in Sowjetrußland beschritten wurde, ist genau der umgekehrte gewesen. Die Finanzierung des Wirtschaftswachstums der Sowjetunion ist in erster Linie über die sogenannte „differenzierte Umsatzsteuer", die im wesentlichen eine Verbrauchsbesteuerung ist, erfolgt[6]. Eine Zeitlang machte die Umsatzsteuer bis zu 75 vH der gesamten Einnahmen des sowjetischen Staatshaushalts aus. Sie beträgt heute noch über 40 vH. In dem neuen Parteiprogramm ist bezeichnenderweise von der Abschaffung der Einkommensteuer, die in der Sowjetunion nur eine geringe Bedeutung besitzt, nicht aber der Umsatzsteuer die Rede.

Das zweite Parteiprogramm beschränkte sich keineswegs auf den Aufbau des „Sozialismus". Es verfolgte vielmehr genau das gleiche Ziel wie das gegenwärtige Parteiprogramm, nämlich „die Grundlagen der kommunistischen Gesellschaft" zu schaffen. Das neue Parteiprogramm ist der beste Beweis dafür, daß das zweite Programm in seiner wesentlichen Zielsetzung ebenfalls nicht erfüllt wurde. Viele der unerfüllten Ziele kehren im neuen Programm wieder, andere sind, weil sie der derzeitigen Sowjetführung unbequem erscheinen, fallengelassen worden. Zu den letztgenannten zählt zum Beispiel die Forderung, daß die Gewerkschaften „die gesamte Verwaltung der Volkswirtschaft als Ganzes in ihren Händen konzentrieren" sollen. Entgegen der Forderung nach der „Beseitigung der Staatsgewalt" mittels der im Programm vorgesehenen Maßnahmen ist in der Sowjetunion tatsächlich eine in der Geschichte noch nicht dagewesene Konzentration der Staatsmacht erfolgt.

Das zweite Parteiprogramm besaß zum Unterschied vom neuen Programm keine durchgehende systematische Gliederung. Auf eine längere Einleitung folgten allgemeinpolitische und kulturelle Forderungen, die dreizehn Punkte, und wirtschaftliche Forderungen, die siebzehn Punkte umfaßten. Daran schlossen sich zwei Abschnitte über den Arbeitsschutz und die soziale Fürsorge sowie den Schutz der Volksgesundheit an.

Vergleichende Uebersicht der Parteiprogramme von 1961 und 1919

Neues Programm 1961	*Altes Programm 1919*
Einleitung	Einleitung
Erster Teil: Der Uebergang vom Kapitalismus zum Kommunismus — der Entwicklungsweg der Menschheit	
I. Die historische Unvermeidlichkeit des Uebergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus;	
II. Die weltgeschichtliche Bedeutung der Oktoberrevolution und des Sieges des Sozialismus in der Sowjetunion;	
III. Das sozialistische Weltsystem;	
IV. Die Krise des Weltkapitalismus;	

Neues Programm 1961	*Altes Programm 1919*
V. Die internationale revolutionäre Bewegung der Arbeiterklasse;	
VI. Die nationale Befreiungsbewegung;	
VII. Der Kampf gegen die bourgeoise und die reformistische Ideologie;	
VIII. Die friedliche Koexistenz und der Kampf für den allgemeinen Frieden;	
Zweiter Teil: Die Aufgaben der Kommunistischen Partei der Sowjetunion beim Aufbau der kommunistischen Gesellschaft;	
Präambel: Der Kommunismus, die helle Zukunft der ganzen Menschheit;	
I. Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Aufbaus, der Schaffung und Entwicklung der materiell-technischen Basis des Kommunismus.	Wirtschaft: Punkt 1 (Sozialisierung)
1. Die Entwicklung der Industrie, ihre Rolle bei der Schaffung der produktiven Kräfte des Kommunismus;	Wirtschaft: Punkt 2 (Produktionssteigerung), Punkt 4 (Industrie)
2. Die Entwicklung der Landwirtschaft und der gesellschaftlichen Verhältnisse im Dorf;	Wirtschaft: Punkt 10, 11, 12
a) Die Schaffung eines Ueberflusses an landwirtschaftlichen Erzeugnissen;	
b) Die Kolchose und Sowchose auf dem Wege zum Kommunismus, Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse im Dorf;	
3. Die Leitung der Volkswirtschaft und Planung;	Wirtschaft: Punkt 3 (Planung), Punkt 13 (Verteilung), 14, 15 (Geld- und Bankwesen), 16 (Finanzen)
II. Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet der Steigerung des materiellen Wohlstandes des Volkes	
1. Die Gewährleistung eines hohen Einkommens- und Konsumniveaus für die ganze Bevölkerung;	Wirtschaft: Punkt 13 (Verteilung)
2. Die Lösung des Wohnraumproblems und einer wohlgeordneten Lebensweise;	Wirtschaft: Punkt 17 (Wohnungsfrage)
3. Die Verkürzung der Arbeitszeit und weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen;	Arbeitsschutz und soziale Fürsorge
4. Die Sorge um die Gesundheit und die Verlängerung der Lebensdauer;	Gesundheitsschutz
5. Die Verbesserung der Lebensbedingungen der Familie und der Lage der Frau. Unterhalt der Kinder und der Arbeitsunfähigen auf Kosten der Gesellschaft;	Politik: Punkt 4 Abs. 3 (Lage der Frau) Arbeitsschutz und soziale Fürsorge
III. Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet des staatlichen Aufbaus und der weiteren Entwicklung der sozialistischen Demokratie;	
1. Die Sowjets und die Entwicklung der demokratischen Prinzipien der staatlichen Verwaltung;	Politik: Punkt 1 bis 8 (Sowjetdemokratie); 11c (Gerichtswesen)
2. Die weitere Hebung der Rolle der gesellschaftlichen Organisationen;	Wirtschaft: Punkt 5, 6, 7 (Gewerkschaften)

Neues Programm 1961	*Altes Programm 1919*
3. Staat und Kommunismus.	
Die Stärkung der Wehrmacht und der Verteidigungsbereitschaft der Sowjetunion;	Politik: Punkt 8 (Militär)
IV. Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet der nationalen Beziehungen;	Politik: Punkt 4 Abs. 1, 9 (nationale Beziehungen)
V. Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet der Ideologie, Erziehung, Bildung, Wissenschaft und Kultur;	
1. Auf dem Gebiet der Bildung des kommunistischen Bewußtseins;	Politik: Punkt 13 (Religion)
2. auf dem Gebiet der Volksbildung;	Politik: Punkt 12 (Volksbildung)
3. auf dem Gebiet der Wissenschaft;	Wirtschaft: Punkt 8 (Fachleute), 9 (Wissenschaft)
4. auf dem Gebiet des kulturellen Aufbaus, der Literatur und Kunst;	Politik: Punkt 12 (Volksbildung)
VI. Der Aufbau des Kommunismus in der Sowjetunion und die Zusammenarbeit der sozialistischen Länder;	
VII. Die Partei in der Periode des entfalteten Aufbaus des Kommunismus;	
Schlußwort	

Die vorstehende Gegenüberstellung der Parteiprogramme von 1919 und 1961, bei der die beiden Hauptteile des Lenin-Programmes mit den Abkürzungen „Politik" und „Wirtschaft" wiedergegeben werden, läßt deutlich die Unterschiede zwischen den beiden Programmen erkennen. Diese Unterschiede beschränken sich nicht nur auf die Länge und Systematik der beiden Dokumente. Sie betreffen vor allem ihre inhaltliche Gestaltung. Das neue Parteiprogramm soll offenbar nicht nur als politisch-ideologische Richtschnur für die KPdSU, sondern auch für die gesamte kommunistische Weltbewegung innerhalb und außerhalb des Ostblocks dienen.

Aus der Gliederung des neuen Parteiprogramms ist zu ersehen, daß es nicht nur als Leitfaden für den Aufbau der kommunistischen Gesellschaft in einem Lande, sondern auch für die Ausbreitung des Kommunismus in der Welt gedacht ist. Es weist somit im Einklang mit der marxistisch-leninistischen Revolutionslehre einen äußeren und einen inneren Aspekt auf. Im folgenden wird entsprechend dem systematischen Aufbau des Programmentwurfs zunächst auf die außenpolitischen und dann auf die innenpolitischen Aspekte des Parteiprogramms einzugehen sein.

DIE AUSSENPOLITISCHEN ASPEKTE DES NEUEN PARTEIPROGRAMMS

Die außenpolitische Theorie des Marxismus-Leninismus und der Sendungsglaube der KPdSU

Das Leitmotiv der marxistisch-leninistischen Ideologie ist die revolutionäre Veränderung der Welt. Dieses Leitmotiv kommt in der außenpolitischen Theorie der Sowjetunion besonders deutlich zum Ausdruck[7]. Der außenpolitischen Seite

des neuen Parteiprogramms liegt die von *Lenin* und *Bucharin* entwickelte Imperialismustheorie zugrunde, die das Kernstück der außenpolitischen Theorie der Sowjetunion darstellt.

Den Ausgangspunkt der Imperialismustheorie bildet die Feststellung, daß der Kapitalismus in seiner monopolistischen und imperialistischen Erscheinungsform sich seit dem Ausgang des neunzehnten Jahrhunderts zu einem Weltsystem entwickelt habe, zugleich aber auf Grund seiner ungleichmäßigen Entwicklung und seiner inneren Widersprüche weltweite Krisen und Kriege hervorrufe. Die Hegemoniebestrebungen der führenden Industriemächte, in denen nach *Lenin* und *Bucharin* das Expansionsstreben des neu entstandenen „Finanzkapitals“ zum Ausdruck kam, würden zu einem verschärfenden Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt und damit letzten Endes zu Eroberungskriegen führen, die vor allem auf eine Neuverteilung der Kapitalanlagegebiete und insbesondere des Kolonialbesitzes abzielten. Auf Grund dieser Analyse sah *Lenin* im Einklang mit *Bucharin*, aber zum Unterschied von *Marx* und *Engels*, das bürgerlich-kapitalistische Staatensystem als zusammenhängendes Ganzes für den revolutionären Umsturz als reif an. Die „Imperialismustheorie“ *Lenins* und *Bucharins* bedeutete nur einen höchst einseitigen Beitrag zur Klärung des historischen Phänomens des Imperialismus. Ihre Bedeutung lag vor allem darin, daß sie die Machtergreifung kommunistischer Minderheiten in sozialökonomisch rückständigen Ländern, so zum Beispiel Rußland, rechtfertigte. Aus *Lenins* Lehre von der „Revolution in einem Lande“ ergab sich die Schlußfolgerung, daß jede Gelegenheit zu nutzen war, um die „Front des Imperialismus“ an der Stelle zu durchbrechen, die sich jeweils als das schwächste Glied in der Kette erweisen sollte.

Im ersten Kapitel des neuen Parteiprogramms finden sich die Grundgedanken der Imperialismustheorie *Lenins* und *Bucharins* wieder, einschließlich der These, daß das kapitalistische Weltsystem in seiner Gesamtheit für die soziale Revolution des Proletariats reif sei. Der Imperialismus wurde von *Lenin* und *Bucharin* als ein integrierendes und zugleich besonders verwerfliches Element des in Agonie befindlichen Kapitalismus hingestellt. Im gleichen Sinne bezeichnet das neue Programm den Imperialismus als einen „verfaulenden und sterbenden Kapitalismus“. Während der Imperialismusbegriff von *Lenin* und *Bucharin* während des Ersten Weltkrieges formuliert wurde und die Entwicklung seit dem Tode von *Marx*, wenn auch in einer sehr einseitigen Form, in Rechnung stellte, entsprach der von ihnen verwandte Kapitalismusbegriff völlig den antiquierten Vorstellungen von *Marx*, die *Plechanow* in das erste Parteiprogramm von 1903 aufgenommen hatte. Diese Kapitalismus-Definition, der aus heutiger Sicht eine längst überholte Phase der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im europäisch-amerikanischen Bereich zugrunde lag, ist in das zweite Parteiprogramm als geschlossenes Zitat, lediglich unter Aenderung des Parteinamens, aus dem ersten Programm übernommen worden. Die gleiche Begriffsbestimmung findet sich bezeichnenderweise unverändert auch im neuen Parteiprogramm.

„Unter dem Kapitalismus gehören die wichtigsten und entscheidenden Produktionsmittel der zahlenmäßig kleinen Kapitalistenklasse, während die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sich aus Proletariern und Halbproletariern zusammensetzt, die der Produktionsmittel beraubt und darum gezwungen sind, ihre Arbeitskraft zu verkaufen und durch ihre Arbeit für die herrschenden Gesellschaftsklassen Einkünfte und Reich-

tum zu schaffen. Unabhängig von seiner Form ist der bürgerliche Staat das Instrument der Herrschaft des Kapitals über die Arbeit. Die Entwicklung der kapitalistischen Großproduktion — der Produktion um der Bereicherung, der Aneignung des Mehrwerts willen — führt dazu, daß die selbständigen Kleinproduzenten verdrängt werden und in schwere Abhängigkeit vom Kapital geraten. Der Kapitalismus beutet in großem Umfang Frauen- und Kinderarbeit aus. Seine wirtschaftlichen Entwicklungsgesetze führen unausbleiblich zur Bildung einer gewaltigen Reservearmee von Arbeitslosen; diese Armee wird ständig aus den Reihen ruinierter Bauern und städtischer Kleinbürger aufgefüllt. Ununterbrochen verstärkt sich die Ausbeutung der Arbeiterklasse und aller Werktätigen, nimmt die gesellschaftliche Ungleichheit zu, vergrößert sich die Kluft zwischen Besitzenden und Besitzlosen, wachsen die Leiden und Entbehrungen von Millionen.

Dadurch, daß der Kapitalismus Millionen Arbeiter in den Industriebetrieben konzentriert und den Arbeitsprozeß vergesellschaftet, verleiht er der Produktion gesellschaftlichen Charakter, die Resultate der Arbeit eignen sich jedoch die Kapitalisten an. Dieser Grundwiderspruch des Kapitalismus — der Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und der privatkapitalistischen Form der Aneignung — äußert sich in der Anarchie der Produktion und im Zurückbleiben der zahlungsfähigen Nachfrage der Gesellschaft hinter der Erweiterung der Produktion und führt zu verheerenden periodischen Wirtschaftskrisen. Die Krisen und die Perioden der industriellen Stagnation ruinieren ihrerseits die Kleinproduzenten noch mehr, machen die Lohnarbeit noch stärker vom Kapital abhängig und beschleunigen die relative und mitunter auch absolute Verschlechterung der Lage der Arbeiterklasse."

Mit seltener Unverfrorenheit wird im Programm behauptet, daß die drei Grundtendenzen, die *Marx* auf Grund seiner Analyse als typisch für den Kapitalismus zu erkennen glaubte: das Wachsen der technischen Produktionseinheiten (Akkumulationstheorie), die personell sich verringernde Kontrolle des Kapitals (Konzentrationstheorie) und die Vermehrung der Anzahl abhängiger Proletarier (Verelendungstheorie)[8] noch heute unverändert in jenem Bereich der Welt anzutreffen seien, der in seiner wirtschaftlichen Entwicklung inzwischen das Reifestadium abgeschlossen und in das Stadium des Massenkonsums eingetreten ist[9], das dem Kommunismus als entscheidendes Merkmal seiner Zukunftsgesellschaft noch vorschwebt. Daß dieser ökonomische Prozeß mit einer gesellschaftlichen Entwicklung verbunden gewesen ist, durch welche die meisten Thesen der Marxschen Klassenlehre über den Haufen geworfen wurden, will das Programm selbstverständlich ebenfalls nicht wahrhaben. Das Ergebnis ist ein ideologisches Zerrbild der tatsächlichen Wirklichkeit in dem Bereich der entwickelten Industrieländer des Westens. Um die in der marxistisch-leninistischen Ideologie enthaltene Endverheißung nicht preiszugeben, verzichtet das Programm bewußt darauf, eine Analyse der Wirklichkeit mit marxistischen Kategorien durchzuführen, wie dies im jugoslawischen Parteiprogramm von 1958[10] der Fall war. Auf andere Weise ließe sich allerdings die These, daß die „historische Unvermeidlichkeit des Uebergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus" (Ueberschrift des Kapitels I) sich nur in revolutionären Formen vollziehen könne, und die daraus erwachsende menschheitsbeglückende Mission der KPdSU als „Avantgarde des Weltproletariats" kaum begründen.

Dieses messianische Sendungsbewußtsein der KPdSU klingt in den einzelnen Formulierungen des Programms immer wieder an. In der Einleitung wird der kommunistische Aufbau in der Sowjetunion als eine „internationale Aufgabe" des von der KPdSU geführten Sowjetvolkes deklariert. In der Ueberschrift der Präambel

des zweiten Hauptteils wird der Kommunismus als die „helle Zukunft der ganzen Menschheit" bezeichnet. In weiteren Abschnitten wird die Forderung nach einer alle Völker umfassenden kommunistischen Einheitskultur und nach einer von einem einheitlichen Plan geleiteten Weltwirtschaft erhoben, wobei offenbar an Moskau als Mittelpunkt der angestrebten kommunistischen Weltordnung gedacht ist. Dies ergibt sich mittelbar aus der Schlußfolgerung, die mit der Beschreibung des „Weltsystems des Sozialismus" verbunden wird:

„Das gewaltige Gebäude der neuen Welt ... ist das Vorbild der neuen Gesellschaft, der Zukunft der ganzen Menschheit."

Gemäß der Einleitung besteht die „historische Mission" des Kommunismus, die durch die Geschichte der KPdSU anvertraut ist, darin, „die Menschen von jedweden Formen der Unterdrückung und der Ausbeutung, von den Schrecken des Krieges zu erlösen". Der kommunistische Endzustand würde durch „Frieden, Arbeit, Freiheit, Gleichheit und Glück aller Völker" gekennzeichnet sein. Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß die Ideale, zu denen sich die KPdSU in ihrem Programm bekennt, in einem krassen Widerspruch zu der Wirklichkeit im kommunistischen Herrschaftsbereich stehen. Auffallend ist, daß mit dem Parteiprogramm erneut ein sowjetisches Parteidokument ein Ideal nicht erwähnt, das von den chinesischen Kommunisten im Einklang mit der chinesischen Tradition in den Vordergrund gerückt wird: die Brüderlichkeit[11]. Ist es nur die Rücksicht auf „religiöse Ueberbleibsel", welche die Sowjetführung davon abhält, sich zu einem Ideal zu bekennen, das zusammen mit dem ebenfalls nicht erwähnten Grundsatz der Gerechtigkeit besonders tief im Bewußtsein gerade des russischen Volkes verankert ist?

Die Sowjetunion als „sozialistisches" Entwicklungsmodell und das sozialistische Weltsystem

Auf dem Hintergrund des überholten Kapitalismusbegriffs erstrahlen die im zweiten Kapitel dargestellten „sozialistischen Errungenschaften" der Sowjetunion um so heller. Dabei werden alle barbarischen Maßnahmen des Stalinismus gebilligt, ohne ihren Urheber in dem ganzen Programm nur ein einziges Mal zu erwähnen! Das Fehlen jeder Auseinandersetzung mit den terroristischen Herrschaftsmethoden *Stalins*, das Verschweigen der im Geheimbericht *Chruschtschows* auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU 1956 geschilderten Verbrechen[12], ist eine der größten Schwächen des neuen Parteiprogramms.

Die Verherrlichung der sowjetischen Entwicklung dient dazu, die Erfahrungen der Sowjetunion als Vorbild für die Entwicklung jedes anderen „sozialistischen" Landes hinzustellen. Der von der Sowjetunion zurückgelegte Weg wird dabei als eine „Heerstraße zum Sozialismus" bezeichnet.

„Die Erfahrungen der Sowjetunion haben bewiesen, daß die Völker nur durch die sozialistische Revolution und die Diktatur des Proletariats zum Sozialismus gelangen können."

Das anschließende Kapitel III, das dem „sozialistischen Weltsystem" gewidmet ist, wird mit der Behauptung eingeleitet, daß die Sowjetunion die „entscheidende Rolle" im Zweiten Weltkriege gespielt habe. Auf das militärische Eingreifen der Sowjetunion wird sodann, in den meisten Fällen wohl zu Recht, die Entstehung

der „volksdemokratischen" Ordnung in Europa und Asien zurückgeführt. Den chinesischen Kommunisten wird es in diesem Zusammenhang sicher nicht angenehm sein, zu hören, daß ihre Revolution nur möglich gewesen sei, weil die Sowjetunion den japanischen Militarismus beseitigt und damit günstige Bedingungen zum Sturz der Macht der Kapitalisten und Großgrundbesitzer geschaffen habe. Im übrigen ist es auffallend, daß die Volksrepublik China, von der Einleitung abgesehen, im Programm außer an dieser Stelle nur noch ein einziges Mal, und zwar in demselben Kapitel, in einem sehr zurückhaltend formulierten Satz („Der Sieg der Revolution in China war von besonderer Bedeutung") erwähnt wird. Die Vorwürfe gegen eine isolationistische Politik, auf die noch einzugehen sein wird, richten sich offenbar nicht nur gegen die Jugoslawen, sondern teilweise auch gegen die Chinesen.

Das „sozialistische Weltsystem", das an anderer Stelle als die „größte Errungenschaft der kommunistischen Weltbewegung" charakterisiert wird, bezeichnet das Programm als

„eine soziale, wirtschaftliche und politische Gemeinschaft freier, souveräner Völker, die den Weg des Sozialismus und Kommunismus gehen, geeint durch ihre gemeinsamen Interessen und Ziele und durch die festen Bande der internationalen sozialistischen Solidarität."

Weiter heißt es:

„Das sozialistische Weltsystem verkörpert einen neuen Typus der wirtschaftlichen und politischen zwischenstaatlichen Beziehungen. Die sozialistischen Länder haben eine gleichartige ökonomische Grundlage: das gesellschaftliche Eigentum an den Produktionsmitteln; eine gleichartige Staatsordnung: die Volksmacht mit der Arbeiterklasse an der Spitze; eine einheitliche Ideologie: den Marxismus-Leninismus; gemeinsame Interessen bei der Verteidigung der revolutionären Errungenschaften und der nationalen Unabhängigkeit gegen Anschläge des imperialistischen Lagers und ein gemeinsames großes Ziel: den Kommunismus. Die sozialökonomische und politische Gemeinsamkeit schafft die objektive Basis für feste und freundschaftliche Beziehungen im sozialistischen Lager. Volle Gleichberechtigung, Achtung der Unabhängigkeit und Souveränität, brüderliche gegenseitige Hilfe sind charakteristische Merkmale der Beziehungen zwischen den Ländern der sozialistischen Gemeinschaft."

Der Ausdruck „sozialistische Gemeinschaft" (sozialistitscheskoje sodrushestwo) findet sich zuerst in der sowjetischen Regierungsdeklaration vom 30. Oktober 1956 „über die Grundlagen für die Entwicklung und weitere Festigung der Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten".[13] Im Programm wird dieser Ausdruck des öfteren auch in einer erweiterten Form, und zwar als „sozialistische Weltgemeinschaft" (mirowoje sozialistitscheskoje sodrushestwo) gebraucht. Offensichtlich ist die Sowjetunion bestrebt, beim Ostblock den Eindruck eines weltweiten kommunistischen „Commonwealth" hervorzurufen[14].

In Kapitel III wird ohne Erwähnung der Warschauer-Pakt-Organisation betont, daß die „vereinten Kräfte des sozialistischen Lagers" eine sichere Garantie gegen alle Anschläge von außen bilden. Der Zusammenschluß der sozialistischen Staaten zu einem einheitlichen Lager gewährleiste auf Grund der „erstarkenden Einheit und ständig wachsenden Macht" den vollen Sieg des „Sozialismus" im Rahmen des gesamten Systems.

Auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und gegenseitigen Hilfe auf der Grundlage der „internationalen Arbeitsteilung von neuem Typus" wird ausführlich eingegangen, ohne wiederum den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (KOMEKON) besonders zu nennen. Die über den „Sozialismus" hinausführende Zukunftsperspektive des Ostblocks wird in Kapitel VI des zweiten Hauptteils (Der Aufbau des Kommunismus in der Sowjetunion und die Gemeinschaft der sozialistischen Länder) näher behandelt. Das Programm wiederholt die von *Chruschtschow* bereits auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU verkündete These[15], daß die Zugehörigkeit zum „sozialistischen Weltsystem" den Volksdemokratien die Möglichkeit biete, die Zeit für den Aufbau des Sozialismus zu verkürzen und „mehr oder weniger gleichzeitig innerhalb einer historischen Epoche den Uebergang zum Kommunismus zu vollziehen". An diese These wird die Behauptung geknüpft, daß die Sowjetunion gleichsam als ein Pfadfinder auf dem Wege zum Kommunismus die Bewegung des ganzen sozialistischen Weltsystems zum Kommunismus „erleichtere" und „beschleunige". Dieser Entwicklungsprozeß soll durch eine verstärkte Integration auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet gefördert werden.

Die politische „Konsolidierung" der Ostblockstaaten, eine verstärkte Koordination der wirtschaftlichen Perspektivpläne und die beschleunigte Entwicklung einer gemeinsamen „sozialistischen Weltwirtschaft" sowie eine forcierte Annäherung der Nationalkulturen wird als das Nahziel, die Bildung einer „kommunistischen Weltwirtschaft" auf Grund eines einheitlichen Planes als Fernziel bezeichnet. Ein weiteres Fernziel ist zweifellos die Erreichung der völligen Einheit der Nationen, das heißt ihre Verschmelzung zu einer kommunistischen Einheitsnation mit russischer Befehls- und Verkehrssprache, wie sie in Kapitel IV (Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet der nationalen Beziehungen) für die Sowjetunion angestrebt wird.

Das Programm läßt es offen, ob die für den Ostblock zunächst angestrebte Form einer „sozialistischen Weltwirtschaft" auf Grund eines Planes erfolgen soll oder nicht. Anscheinend ist an Zwischenformen, die bis zur Bildung einer Konföderation reichen könnten, gedacht. Ein einheitlicher Plan, der für die „kommunistische Weltwirtschaft" vorgesehen ist, würde eine Föderation und damit eine Eingliederung der Volksdemokratien in die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken erfordern. In dem Programm wird ausdrücklich betont, daß der Klassenkampf in den Volksdemokratien in der Periode des sozialistischen Aufbaus nicht verschwinden und sich sogar zeitweilig verschärfen werde. Im Grunde genommen wird damit *Stalins* These „vom verschärften Klassenkampf beim Aufbau des Sozialismus", die auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU als „theoretisch falsch" verworfen worden war[16], im Sinne von *Suslow* mit einer gewissen Einschränkung wieder aufgenommen. Dazu erklärt das Programm:

„Die Erfahrungen der Sowjetunion und der volksdemokratischen Länder haben die Richtigkeit des Leninschen Leitsatzes bestätigt, daß der Klassenkampf in der Periode des sozialistischen Aufbaus nicht verschwindet. Die allgemeine Entwicklungstendenz des Klassenkampfes in den sozialistischen Ländern führt beim erfolgreichen Aufbau des Sozialismus zur Festigung der Positionen der sozialistischen Kräfte und zur Schwächung des Widerstandes der Ueberreste der feindlichen Klassen. Die Entwicklung verläuft jedoch nicht geradlinig. Bei diesen oder jenen Aenderungen der innen- und außenpoli-

tischen Situation kann sich der Klassenkampf zeitweise verschärfen. Darum bedarf es ständiger Wachsamkeit, um rechtzeitig die Ränke der inneren wie auch der äußeren feindlichen Kräfte zu durchkreuzen, die nicht von ihren Versuchen ablassen, die Volksordnung zu unterhöhlen und in der brüderlichen Familie der sozialistischen Länder Zwietracht zu stiften."

Das Prinzip des „proletarischen Internationalismus" und die Auseinandersetzung mit dem Nationalismus innerhalb des Ostblocks

In dem neuen Programm (Kapitel III) wird behauptet, daß es in der „Weltgemeinschaft der sozialistischen Länder" für niemanden besondere Rechte und Privilegien gebe. Zugleich wird aber das hegemonial-imperiale Prinzip des „proletarischen Internationalismus"[17], in dem der ideologische und außenpolitische Führungsanspruch Moskaus verankert ist, besonders hervorgehoben. Das Prinzip des „proletarischen Internationalismus" wird in der Einleitung und mehreren Kapiteln des ersten und zweiten Hauptteils erwähnt, ohne allerdings näher definiert zu werden. Im Zusammenhang mit diesem Prinzip wird auf die für alle Ostblockstaaten verbindlichen allgemeinen Gesetzmäßigkeiten der proletarischen Revolution und des sozialistischen Aufbaus hingewiesen, die in der 12-Parteien-Deklaration vom November 1957 fixiert worden sind. Alle Bestrebungen, einen von der „sozialistischen Weltgemeinschaft" losgelösten Aufbau zu vollziehen, werden als „theoretisch unhaltbar, da den objektiven Entwicklungsgesetzen widersprechend" bezeichnet und als im Widerspruch zum Prinzip des proletarischen Internationalismus stehend abgelehnt. An einem solchen isolationistischen Kurs wird scharfe Kritik geübt:

„Er ist wirtschaftlich schädlich, da er zur Vergeudung der gesellschaftlichen Arbeit führt, das Wachstum der Produktion verlangsamt und das betreffende Land von der kapitalistischen Welt abhängig macht. Er ist reaktionär und politisch gefährlich, da er die Völker angesichts der vereinten Front der imperialistischen Kräfte nicht eint, sondern nacheinander entfremdet, die bürgerlich-nationalistischen Tendenzen nährt und in letzter Instanz zum Verlust der sozialistischen Errungenschaften führen kann."

Diese Worte sind offenbar in erster Linie an die Adresse Jugoslawiens gerichtet, von dem im gleichen Kapitel gesagt wird:

„Auch Jugoslawien beschritt den Weg des Sozialismus. Durch ihre revisionistische Politik haben die jugoslawischen Führer jedoch Jugoslawien in einen Gegensatz zum sozialistischen Lager und zur kommunistischen Weltbewegung gebracht und die Gefahr heraufbeschworen, daß das jugoslawische Volk seiner revolutionären Errungenschaften verlustig geht."

Die Kritik an einer isolationistischen Politik enthält zweifellos aber auch Momente, die gegen China oder gegen andere Volksdemokratien mit stärkeren Selbständigkeitsbestrebungen, z. B. Polen oder Albanien, gerichtet sein können. Das gleiche gilt für die sehr eingehende Auseinandersetzung mit der Gefahr des Nationalismus innerhalb des Ostblocks:

„Die wichtigste politische und ideologische Waffe der internationalen Reaktion und der Ueberreste innerer reaktionärer Kräfte im Kampf gegen die Einheit der sozialistischen Länder ist der Nationalismus. Die Bekundungen von Nationalismus und nationaler Beschränktheit verschwinden nicht automatisch, sobald die sozialistische Ordnung errichtet ist. Die nationalistischen Vorurteile und die Ueberreste des einstigen nationalen Haders sind das Gebiet, auf dem der Widerstand gegen den sozialen Fortschritt am langwierigsten, hartnäckigsten, erbittertsten und raffiniertesten sein kann.

Die Kommunisten betrachten es als ihre vornehmste Pflicht, die Werktätigen im Geiste des Internationalismus und des sozialistischen Patriotismus, zur Unversöhnlichkeit gegen jegliche Bekundungen von Nationalismus und Chauvinismus zu erziehen. Der Nationalismus tut den Gesamtinteressen der sozialistischen Gemeinschaft Abbruch, vor allem aber schadet er dem Volke des Landes, in dem er in Erscheinung tritt, da die Absonderung vom sozialistischen Lager die Entwicklung dieses Landes hemmt, es der Möglichkeit beraubt, die Vorzüge des sozialistischen Weltsystems zu genießen, und den imperialistischen Mächten bei ihren Versuchen Vorschub leistet, nationalistische Tendenzen für ihre Zwecke auszunutzen. Der Nationalismus kann nur dort Oberhand gewinnen, wo er nicht konsequent bekämpft wird. Die marxistisch-leninistische internationalistische Politik, der entschlossene Kampf für die Ueberwindung der Ueberreste des bürgerlichen Nationalismus und Chauvinismus sind eine wichtige Voraussetzung für die weitere Konsolidierung der sozialistischen Gemeinschaft. Während die Kommunisten dem Nationalismus und dem nationalen Egoismus entgegentreten, bringen sie zugleich den nationalen Gefühlen der Massen größte Aufmerksamkeit entgegen."

Im Grunde genommen ist es der russische Großmachtchauvinismus, der sich hinter der Formel des „proletarischen Internationalismus" verbirgt, der den Widerspruch der auf nationale Eigenständigkeit bedachten Volksdemokratien hervorrufen muß. Die mit den forcierten Integrationsmaßnahmen verbundenen Russifizierungsbestrebungen, die im Programm sehr deutlich zum Ausdruck kommen, werden diese Auseinandersetzung nur weiter verschärfen. Das Programm zeigt erneut, daß der Interessengegensatz zwischen dem sowjetrussischen Großmachtchauvinismus und dem Nationalismus der von der Sowjetmacht unterdrückten oder abhängigen Völker den Hauptwiderspruch bildet, der die sogenannte „sozialistische Familie" durchzieht und daher nur eine „bonapartistische Einheit" des Ostblocks ermöglicht.

Die kommunistische Weltbewegung und die Auseinandersetzung mit den ideologischen Abweichungen von der Generallinie

Auch die Bemühungen um eine straffe organisatorische Zusammenfassung der kommunistischen Weltbewegung (Komintern und Kominform) sind seinerzeit an der gleichen Kraft gescheitert, welche die Einheit des „sozialistischen Lagers" bedroht: dem Nationalismus[18]. Daß sich diese Kraft in Verbindung mit den ideologischen Abweichungen von der von Moskau gewiesenen Linie auch im Bereich der gesamten kommunistischen Weltbewegung bemerkbar macht, wird aus jenen Teilen des Kapitels V (Die revolutionäre Weltbewegung der Arbeiterklasse) deutlich, die sich auf die ideologische Auseinandersetzung in der Welt beziehen.

In dem Programm wird der Reformkommunismus, vor allem in seiner jugoslawischen Gestalt, im Einklang mit der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960[19] als die ideologische „Hauptgefahr" bezeichnet:

„Unter den heutigen Bedingungen ist die Hauptgefahr in der kommunistischen Bewegung der Revisionismus, der Rechtsopportunismus als Widerspiegelung des bürgerlichen Einflusses. Die Revisionisten, die ihren Verrat am Marxismus mit dem Gerede bemänteln, man müsse den neuesten Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft und des Klassenkampfes Rechnung tragen, gehen in Wirklichkeit in der kommunistischen Bewegung mit der bürgerlich-reformistischen Ideologie hausieren. Sie sind bestrebt, den Marxismus-Leninismus seiner revolutionären Seele zu berauben und den Glauben der Arbeiterklasse und des schaffenden Volkes an den Sozialismus zu erschüttern, die Ar-

beiter, die Werktätigen in ihrem Kampf gegen den Imperialismus zu entwaffnen und zu demobilisieren.

Die Revisionisten leugnen die historische Notwendigkeit der sozialistischen Revolution und der Diktatur des Proletariats wie auch die führende Rolle der marxistisch-leninistischen Partei, sie unterwühlen die Grundlagen des proletarischen Internationalismus und gleiten zum Nationalismus ab. Ihre vollste Verkörperung hat die Ideologie des Revisionismus im Programm des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens gefunden."

Das Programm geht sodann auf die Gefahr des „Dogmatismus" und „Sektierertums" ein. Die entsprechenden Ausführungen sind zweifellos nicht nur an die Adresse der Chinesen gerichtet, denen ein Linksradikalismus vorgeworfen wird, sondern auch gegen die Vertreter einer im stalinistischen Sinne restaurativen Richtung, wie sie in der Sowjetunion vor allem durch *Molotow* vertreten wurde.

„Eine andere Gefahr sind Dogmatismus und Sektierertum, die in einem unversöhnlichen Gegensatz zur schöpferischen Entwicklung der revolutionären Theorie stehen und dazu führen, daß die Kommunisten sich von den breiten Massen losreißen und isolieren, sie zu passivem Abwarten verurteilen oder zu abenteuerlichen linksradikalen Aktionen im revolutionären Kampfe veranlassen, sie hindern, die sich wandelnde Lage richtig zu beurteilen und die neuentstehenden Möglichkeiten im Interesse der Arbeiterklasse und aller demokratischen Kräfte zu nutzen. Werden Dogmatismus und Sektierertum nicht konsequent bekämpft, so können sie in diesem oder jenem Entwicklungsstadium einzelner Parteien gleichfalls zur Hauptgefahr werden."

In dem Programm wird der unversöhnliche Kampf gegen jegliche Abweichung vom Leninismus in der Moskauer Auslegung nachdrücklich als „die notwendige Voraussetzung für die weitere Festigung der Einheit der kommunistischen Weltbewegung, für die Festigung des sozialistischen Lagers" bezeichnet. Im Schlußteil des Kapitels V wird zwar erklärt, daß die kommunistischen Parteien unabhängig seien und ihre Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung gestalten. Zugleich wird aber betont, daß diese Beziehungen auf dem Prinzip des proletarischen Internationalismus beruhen müssen. Die Forderung, die Einheit der kommunistischen Weltbewegung auf der Grundlage des „proletarischen Internationalismus" entschlossen zu verteidigen, wird mit der Zusage verbunden, daß die KPdSU auch künftig „die Einheit und Geschlossenheit der Reihen des großen Heeres der Kommunisten aller Länder" festigen werde.

Der staatsmonopolistische Kapitalismus und die Definition der gegenwärtigen Epoche

Auf den gegenwärtigen Charakter und die Entwicklungstendenzen des kapitalistischen Gegensystems wird im Kapitel IV (Die Krise des Weltkapitalismus) des Programms unter Fortführung der eingangs über den Kapitalismus — Imperialismus gemachten Bemerkungen ausführlich eingegangen. Bei diesem Vorhaben entwickeln die Verfasser des Programms eine blühende Phantasie. Einige Zitate sollen zeigen, wie sich die Moskowiter die westliche Welt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vorstellen:

„Eine Handvoll Milliardäre und Millionäre verfügt unkontrolliert über den ganzen Reichtum der kapitalistischen Welt und macht bei seinen eigennützigen Geschäften das Leben ganzer Nationen zu barer Münze."

„Das bürgerliche Märchen von der Vollbeschäftigung hat sich als bitterer Hohn erwiesen; die Arbeiterklasse leidet ständig unter Massenarbeitslosigkeit, unter der Angst vor dem Morgen."

„Die kapitalistische Automatisierung macht die Arbeiter brotlos; die Arbeitslosigkeit nimmt zu, der Lebensstandard sinkt. Der technische Fortschritt bringt immer neue Schichten von Kleinproduzenten an den Bettelstab."

„Die Monopole übernehmen die Kommandohöhen auch in der Landwirtschaft. Millionen Farmer und Bauern werden von der Scholle vertrieben, und ihre Höfe kommen unter den Hammer ... Die Bauernschaft stöhnt unter der Last der wachsenden Steuern und Schulden. Agrarkrisen ruinieren das Dorf immer mehr. Unglaubliche Entbehrungen und Elend sind das Los der Bauernschaft ..."

„Die Monopole ruinieren auch die städtischen Kleineigentümer. Die Handelsproduktion verfällt. Die kleinen Industrie- und Handelsunternehmungen sind ganz von den Monopolen abhängig."

Es folgen die üblichen Behauptungen, daß die „kapitalistische" Wirtschaft nicht imstande sei, die Konkurrenz und Anarchie der Produktion zu beseitigen und ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt herzustellen. In diesem Zusammenhang wird auf die verkleinerte Herrschaftssphäre des „Kapitalismus" und eine „relative Schrumpfung" des „kapitalistischen Weltmarktes" hingewiesen, der gemäß dem Programm „von zahlreichen Zollschranken und Restriktionswällen durchschnitten und in abgekapselte Devisen- und Finanzzonen geteilt" sei.

Zu der wirtschaftlichen Integration im freien Teil Europas wird bemerkt:

„Die internationalen staatsmonopolistischen Organisationen, die unter der Losung der ‚Integration', der Milderung des Marktproblems entstanden sind, stellen in Wirklichkeit neue Formen der Aufteilung des kapitalistischen Weltmarktes dar und werden zu Herden schwerer Reibungen und Konflikte."

Die vom Moskauer Agitprop-Apparat in die Welt gesetzten „Tatarennachrichten" über die Welt diesseits des „Eisernen Vorhangs" sind dazu bestimmt, im Rahmen des Parteiprogramms den „wissenschaftlichen Beweis" zu erbringen:

1. daß der Weltkapitalismus in die dritte Etappe seiner „allgemeinen Krise" eingetreten wäre, die durch seine zunehmende „Fäulnis" gekennzeichnet sei;

2. daß das Leben selbst „den marxistischen Leitsatz von der verstärkten Proletarisierung der kapitalistischen Gesellschaft vollkommen bestätigt" habe.

Die Verfasser des Parteiprogramms wissen natürlich genau, daß sie die Farben zum Kolossalgemälde eines in den letzten Zügen liegenden Giganten, den man eben erst zum wirtschaftlichen Wettstreit herausgefordert hat, selbst für den Hausgebrauch des sowjetischen Normalverbrauchers, der seit der Zeit des „Personenkults" an manches gewöhnt ist, zu dick aufgetragen haben. Daher werden in Nebensätzen Einschränkungen gemacht. So wird erklärt, daß „Fäulnis" noch keine vollständige Stagnation, keine Lähmung der Produktivkräfte bedeute. Sie schließe auch nicht aus, „daß die kapitalistische Wirtschaft in einzelnen Perioden und einzelnen Ländern wächst". Um diesen Widerspruch in ihren eigenen Aussagen einigermaßen plausibel zu erklären, blieb den Moskauer Agitprop-Leuten anscheinend nichts anderes übrig, als eine geistige Anleihe bei den von ihnen so bitter bekämpften jugoslawischen „Revisionisten" vorzunehmen.

Diese hatten sich in ihrem Parteiprogramm von 1958 darum bemüht, die mit dem üblichen marxistischen Schema keineswegs übereinstimmende Entwicklung in den westlichen Industriestaaten damit zu erklären, daß sie auf den wachsenden Einfluß des staatlichen Dirigismus hinwiesen und in zunehmendem Maße das Erstarken staatskapitalistischer Tendenzen in der westlichen Welt festzustellen glaubten. Gleichzeitig mit der Erweiterung der staatlichen Lenkung des Wirtschaftslebens in den einzelnen Ländern und mit der Schaffung von Staatseigentum würde die Bedeutung des Staates bei der Bestimmung der Formen der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zunehmen. Diese staatskapitalistischen Tendenzen würden nicht nur bei den entwickelten kapitalistischen Ländern, sondern auch bei dem größeren Teil der unterentwickelten Länder auftreten. Der Staatskapitalismus sei dabei nicht als eine besondere Phase des Kapitalismus anzusehen, sondern erwachse als Tendenz in den entwickelten Ländern aus dem Monopolkapitalismus. Dieser ist nach titoistischer Auffassung wirtschaftlich und politisch unhaltbar geworden und suche daher spontan einen Ausweg aus der Krise durch die Verstaatlichung bestimmter wirtschaftlicher Funktionen. Gemäß dem Programm könnten diese spezifischen Formen der staatskapitalistischen Verhältnisse sowohl die letzte Anstrengung des Kapitalismus sein, sich zu erhalten, als auch der erste Schritt zum Sozialismus. Ob das eine oder das andere der Fall sein werde, hänge „in erster Linie von der Kraft und von der bewußten Aktion der Arbeiterklasse, das heißt vom Ergebnis ihres Kampfes um die Macht, ab“. Das jugoslawische Programm ließ deutlich erkennen, daß es ein friedliches Hinüberwachsen des Kapitalismus in den Sozialismus für möglich hielt und daher eine friedliche, evolutionäre und nicht eine gewaltsame, revolutionäre Machtübernahme als Normalfall ansah. Nach Auffassung der Jugoslawen würde durch die etatistischen Tendenzen in der kapitalistischen Welt die Entwicklung zum Sozialismus wesentlich gefördert.

Die Theorie vom veränderten Charakter des Kapitalismus ist von den Sowjets in einer modifizierten Form im Sinne eines Wandels des „Monopolkapitalismus“ in einen „staatsmonopolistischen“ Kapitalismus übernommen worden. Im Programm heißt es:

„Im imperialistischen Stadium entwickelt sich weitgehend der staatsmonopolistische Kapitalismus. Die Bildung und das Wachstum der Monopole führen dazu, daß der Staat zugunsten der Finanzoligarchie unmittelbar in den kapitalistischen Reproduktionsprozeß eingreift. Im Interesse der Finanzoligarchie trifft der bürgerliche Staat regulierende Maßnahmen verschiedener Art, nutzt er die Verstaatlichung einzelner Wirtschaftszweige aus. Die Weltkriege und die Wirtschaftskrisen, der Militarismus und die politischen Erschütterungen haben das Hinüberwachsen des Monopolkapitalismus in den staatsmonopolistischen Kapitalismus beschleunigt.“

Nach Auffassung der Verfasser würde der „staatsmonopolistische Kapitalismus“ das „kapitalistische System“ nicht festigen, sondern die Widersprüche in diesem System weiter verschärfen. In diesem Sinne stellen auch die Sowjetrussen diese angebliche Endform des Kapitalismus als „die vollständigste materielle Vorbereitung des Sozialismus“ hin.

Die reformistische These von der Möglichkeit eines allmählichen friedlichen Hinüberwachsens des Kapitalismus in den Sozialismus wird dagegen im Programm

scharf abgelehnt. Eine solche evolutionäre Form des Uebergangs sei nur von der Vorphase des „Sozialismus" zur Endphase des „Kommunismus" möglich. Der Uebergang vom Kapitalismus zum Sozialismus müsse sich immer revolutionär, das heißt gewaltsam vollziehen. Der Kapitalismus würde in seinem „staatsmonopolkapitalistischen" Endstadium nach Darstellung der Verfasser des Programms die demokratischen Rechte und Freiheiten preisgeben und immer stärker polizeistaatliche und militaristische Züge annehmen. Das „kapitalistische Weltsystem" würde durch wachsende Rivalitäten und Konflikte der führenden Industriemächte (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Japan) gekennzeichnet. Die Vereinigten Staaten als die Führungsmacht der westlichen Welt werden in diesem Zusammenhang in chinesisch anmutenden Redewendungen als „Weltgendarm", „größter internationaler Ausbeuter" und „Hauptbollwerk des Kolonialismus" charakterisiert. Das amerikanische Bürgertum wird als „Hauptbollwerk der internationalen Reaktion" deklariert. Dem „westdeutschen Imperialismus" werden Kriegspläne gegen die „sozialistischen Staaten" und „andere europäische Länder" unterstellt. Es ist bezeichnend, daß die Weltorganisation der Vereinten Nationen in dem Parteiprogramm kein einziges Mal erwähnt wird.

Das apokalyptische Bild des „Staatsmonopolkapitalismus" dient dazu, der westlichen Welt jegliche Zukunftsperspektiven abzusprechen und demgegenüber das „sozialistische Weltsystem" als „Vorbild der neuen Gesellschaft, der Zukunft der ganzen Menschheit" zu preisen. Der Aufstieg des „sozialistischen Weltsystems" mit Moskau als Mittelpunkt, bei gleichzeitigem Niedergang des kapitalistischen Weltsystems, ist bereits auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU als der Grundzug der gegenwärtigen Epoche bezeichnet worden. Eine entsprechende Definition der Epoche findet sich in der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960[20]. Sie ist unverändert in die Einleitung des Parteiprogramms übernommen worden:

„Die moderne Epoche, deren Hauptinhalt der durch die Große Sozialistische Oktoberrevolution eingeleitete Uebergang vom Kapitalismus zum Sozialismus ist, ist die Epoche des Kampfes der beiden entgegengesetzten Gesellschaftssysteme, die Epoche der sozialistischen Revolutionen und der nationalen Befreiungsrevolutionen, die Epoche des Zusammenbruchs des Imperialismus und der Liquidierung des Kolonialsystems, die Epoche des Uebergangs immer neuer Völker auf den Weg des Sozialismus und des Triumphes des Sozialismus und Kommunismus im Weltmaßstab."

Von sowjetischer Seite wird in diesem Zusammenhang auf die epochale Bedeutung der seit dem Zweiten Weltkrieg stattgefundenen Veränderungen hingewiesen. Damit sei die Epoche des Imperialismus und der beginnenden proletarischen kommunistischen Weltrevolution, die das zweite Parteiprogramm behandelte, durch eine neue Epoche abgelöst worden, deren entscheidendes Kennzeichen angeblich der Zusammenbruch des Weltkapitalismus und der Sieg des Weltkommunismus seien.

Weltrevolutionäre Drei-Welten-Konzeption und die klassenbedingte Bündnispolitik

Die veränderte Beurteilung der weltpolitischen Lage und ihre ideologische Interpretation im Sinne der obengenannten Definition hat sich vor allem in zwei Richtungen ausgewirkt:

1. Das Bild von der Sowjetunion als einer eingekreisten und belagerten Festung, welche die ideologische Begründung für die besonderen Züge der sowjetischen Innen- und Außenpolitik in der *Stalin*-Aera bildete, wurde als überholt aufgegeben;

2. dem in der marxistisch-leninistischen Ideologie begründeten weltrevolutionären Element fiel im Verhältnis zum national-imperialen wieder eine größere Bedeutung als Triebkraft der sowjetischen Außenpolitik zu.

Die Wiederbelebung des weltrevolutionären Gedankens, wie sie in der Moskauer Erklärung vom Dezember 1961 besonders deutlich in Erscheinung tritt, war mit einer grundlegenden Aenderung der außenpolitischen Konzeption und der damit verbundenen weltrevolutionären Strategie und Taktik verbunden. In dem neuen Parteiprogramm richten sich die weltrevolutionären Hoffnungen in erster Linie auf die Entwicklungsländer und nicht wie im zweiten Programm auf die fortgeschrittenen westlichen Industrieländer.

Dem Zerfall des „imperialistischen Kolonialsystems" und dem Eintritt der ehemaligen Kolonialvölker in die Weltpolitik ist bereits auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU neben der Entstehung des „sozialistischen Weltsystems" die größte politische und ideologische Bedeutung zugewiesen worden. Die Zwei-Welten-Vorstellung *Stalins* und *Shdanows*[21], die eine Neutralität zwischen den beiden feindlichen Lagern grundsätzlich ausschloß, ist von *Chruschtschow* und *Schepilow* im Sinne einer Drei-Welten-Konzeption[22] weiterentwickelt worden, welche die Neutralität unter bestimmten Bedingungen als zulässig erklärt.

Die weltrevolutionären Chancen in den Entwicklungsländern stellen nach *Chruschtschow* den Schlüssel zum Endsieg dar. Diese Chancen lassen sich nach ihm nur wahrnehmen, wenn dieser Zwischenwelt eine gewisse Ungebundenheit und Eigenständigkeit zugestanden, die Bildung einer „Dritten Kraft" aber verhindert wird. Die Entwicklungsländer sollen mit den Ostblockstaaten zu einer „breiten Zone des Friedens" im Sinne einer „antiimperialistischen Einheitsfront" zusammengefaßt werden. Bei dieser Friedenszone handelt es sich um die erste Stufe eines Verhältnisses, das, schrittweise zur Gefolgschaft ausgestaltet, dem sozialistischen Weltsystem schließlich ein erdrückendes Uebergewicht verschaffen soll. Das Programm weist im Kapitel VIII (Die friedliche Koexistenz und der Kampf für den Weltfrieden) auf die Bedeutung dieser „Friedenszone" und der Neutralitätspolitik hin.

Auf die mit dem Begriff des Friedenslagers verbundene Konzeption wird vor allem im Kapitel VI (Die nationale Befreiungsbewegung) eingegangen. Der Nachdruck wird dabei aber weniger auf die neutrale Haltung der Entwicklungsländer als auf die Beseitigung der „Ueberreste des Kolonialismus" und der „Wurzeln der imperialistischen Herrschaft" gelegt. Das Programm fordert, daß sich die Entwicklungsländer, die zur Zeit keinem der beiden Lager angehörten, aus dem System der kapitalistischen Weltwirtschaft lösen sollen:

„Solange diese Länder nicht mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Imperialismus Schluß machen, werden sie die Rolle des „Dorfes der Welt" spielen und ein Objekt halbkolonialer Ausbeutung bleiben."

In der Lehre von der weltrevolutionären Strategie und Taktik, die von *Lenin* und *Stalin* auf der Grundlage der „Imperialismustheorie" entwickelt wurde, hat

die Bündnisfrage, das heißt die Frage nach einer klassenbedingten Bündnispolitik zwecks revolutionärer Machtergreifung und nachfolgender gesellschaftlicher Transformation, eine besondere Rolle gespielt[23]. Diese Frage mußte sich verschieden stellen, je nachdem, ob es sich um fortgeschrittene westliche Industriestaaten oder Kolonialländer handelte. *Chruschtschow* ist in der von ihm propagierten Bündnispolitik zur Ausbreitung des Kommunismus im wesentlichen dem Vorbild *Lenins* und *Stalins* gefolgt. Bei den westlichen Industriestaaten hat er sich bereits auf dem 20. Parteitag für eine modifizierte Volksfronttaktik eingesetzt, bei der sich die neue Form der Volksfront als eine offene Koalition darstellte, der nicht nur die gemäßigten Sozialisten, sondern auch unter der Einheitsparole des Kampfes für den Frieden bürgerliche Kreise, Intellektuelle und Angehörige der verschiedenen Religionsgemeinschaften beitreten sollten. Führende Kraft mußte dabei aber stets die Kommunistische Partei bleiben.

Diese Volksfrontkonzeption liegt auch der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960 und der programmatischen Rede *Chruschtschows* vom 6. Januar 1961[24] zugrunde, in der er die „maximale Ausnutzung der revolutionären Möglichkeiten der verschiedenen Klassen und Gesellschaftsschichten" und selbst die Einbeziehung „der inkonsequenten, schwankenden und unbeständigen Verbündeten im Kampf gegen den Imperialismus" forderte. Als Feind Nr. 1, gegen den sich das Volksfrontbündnis hauptsächlich zu richten hatte, wurden die „kapitalistischen Monopole" bezeichnet. Im Einklang mit diesem Aspekt der Bündnispolitik heißt es im Kapitel V (Die revolutionäre Weltbewegung der Arbeiterklasse):

„Die Arbeiterklasse richtet ihren Hauptschlag gegen die kapitalistischen Monopole. Alle wichtigsten Schichten der Nation sind zutiefst daran interessiert, daß die Allmacht der Monopole abgeschafft wird. Dieser Umstand ermöglicht es, alle demokratischen Bewegungen, die gegen das Joch der Finanzoligarchie kämpfen, zu einem mächtigen antimonopolistischen Strom zusammenzufassen.

Das Proletariat berücksichtigt in seinem Programm des Kampfes gegen die Allmacht der Monopole nicht nur die heutigen, sondern auch die künftigen Interessen seiner Bundesgenossen ..."

Besondere Bedeutung wird in Verbindung mit der Volksfronttaktik auch der Weltfriedensbewegung zugemessen. In dem Programm wird betont, daß die unter demokratischen Parolen geführte Volksfrontkampagne die sozialistische Revolution nicht etwa in die Ferne rücke, sondern näher bringe.

Eines der größten Hindernisse bei der Verwirklichung dieser Volksfronttaktik erblickt das Programm in der rechten Sozialdemokratie, die als „wichtigste ideologische und politische Stütze der Bourgeoisie in der Arbeiterbewegung" bezeichnet und der ein unerbittlicher Kampf angesagt wird.

In den Entwicklungsländern trat *Chruschtschow* zunächst für die Bildung einer nationalen Einheitsfront unter Einschluß der „nationalen Bourgeoisie" ein, ohne sich an die 1925 aufgestellte Drei-Phasen-Einteilung *Stalins* bei der Bündnispolitik in den Entwicklungsländern zu halten. *Stalin* selbst hatte in China eine Politik verfolgt, die mit der Politik des „inneren Blocks" auf der Vierklassenbasis, das heißt unter Einschluß der „nationalen Bourgeoisie", der revolutionären Situation Chinas nicht gerecht wurde. Das uneingeschränkte Vertrauen *Chruschtschows* auf die „nationale Bourgeoisie", das heißt die führende Schicht in den Entwick-

lungsländern, mußte daher die chinesischen Kommunisten, als die Leidtragenden der seinerzeitigen Stalinschen Taktik, mit Besorgnis und Mißtrauen erfüllen.

Auf der kommunistischen Gipfelkonferenz in Moskau im Dezember 1960 einigte man sich, die Regime in den Entwicklungsländern, die teilweise gar keine bourgeoise Grundlage besitzen, als „national-demokratisch" zu bezeichnen. Diese Bezeichnung entsprach dem seinerzeit von *Mao Tse-tung* propagierten Zwischenstadium der „Neuen Demokratie"[25]. Im Anklang an *Lenin* pflegte man früher bereits zwischen den „national-revolutionären" und „bourgeois-demokratischen" Kräften zu unterscheiden. Den Chinesen gelang es auch, die von ihnen angeprangerte Unzuverlässigkeit der nationalen Bourgeoisie im Entwicklungsstadium der sogenannten „Nationalen Demokratie" in der Moskauer Erklärung mit den folgenden Worten zu fixieren:

„Je mehr sich die sozialen Gegensätze verschärfen, desto mehr neigt die nationale Bourgeoisie dazu, mit der inneren Reaktion und dem Imperialismus zu paktieren."

Im Kapitel VI wird im Sinne der Moskauer Erklärung auf die Frage der Bündnispolitik in den Entwicklungsländern eingegangen. Dabei wird der neugeprägte Begriff der „Nationaldemokratie" besonders hervorgehoben:

„Das Bündnis der Arbeiterklasse und der Bauernschaft ist die grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Kampf um tiefgreifende demokratische Umgestaltungen und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.

Dieses Bündnis muß zum Kern einer umfassenden nationalen Front werden.

Von der Festigkeit des Bündnisses der Arbeiterklasse mit der Bauernschaft hängt in nicht geringem Maße der Grad ab, in dem die nationale Bourgeoisie am antiimperialistischen und antifeudalen Kampf teilnimmt.

In der nationalen Front vereinigen sich auch das städtische Kleinbürgertum und die demokratische Intelligenz . . .

Die politische Grundlage des national-demokratischen Staates ist der Block aller fortschrittlichen, patriotischen Kräfte, die für volle nationale Unabhängigkeit, eine umfassende Demokratie und die Vollendung der antiimperialistischen, antifeudalen, demokratischen Revolution kämpfen."

Die Kommunisten werden in dem Programm als die Vorkämpfer dieser „antiimperialistischen Befreiungsrevolution" hingestellt, wobei von Aussagen über die ihnen zugedachte spätere Rolle beim Uebergang von der „national-demokratischen" Revolution abgesehen wird.

Die neue kritischere Einstellung der Sowjetrussen gegenüber der „nationalen Bourgeoisie" kommt in den folgenden Worten zum Ausdruck:

„Die nationale Bourgeoisie ist zwiespältiger Natur. In den Kolonien, den ehemaligen Kolonien und den abhängigen Ländern ist die nicht mit den imperialistischen Kreisen verbundene nationale Bourgeoisie unter den jetzigen Verhältnissen objektiv daran interessiert, daß die wichtigsten Aufgaben der antiimperialistischen und antifeudalen Revolution gelöst werden. Folglich hat sie ihre fortschrittliche Rolle noch nicht ausgespielt, und ihre Fähigkeit, an der Lösung der dringenden allgemein-nationalen Aufgaben teilzunehmen, ist noch nicht erschöpft. Aber in dem Maße, in dem sich die Gegensätze zwischen den Werktätigen und den besitzenden Klassen zuspitzen und sich der Klassenkampf im Lande verschärft, neigt die nationale Bourgeoisie in steigendem Maße zum Paktieren mit dem Imperialismus und der einheimischen Reaktion."

Auch in den Entwicklungsländern scheint das Problem des Nationalismus dem Vordringen des Kommunismus besondere Schwierigkeiten zu bereiten. Das Programm unterscheidet zwei Seiten des Nationalismus und bemerkt dazu:

„In vielen Ländern verläuft die Befreiungsbewegung der erwachten Völker unter dem Banner des Nationalismus. Die Marxisten-Leninisten unterscheiden zwischen dem Nationalismus unterdrückter Nationen und dem Nationalismus unterdrückender Nationen. Der Nationalismus einer unterdrückten Nation hat einen allgemeindemokratischen Inhalt, der sich gegen die Unterdrückung richtet, und die Kommunisten unterstützen ihn, da er ihrer Ansicht nach auf einer bestimmten Etappe historisch gerechtfertigt ist. Ausdruck dieses Inhalts ist das Streben der unterdrückten Völker nach Befreiung vom imperialistischen Joch, nach nationaler Unabhängigkeit und nationaler Wiedergeburt. Zugleich hat der Nationalismus einer unterdrückten Nation auch eine andere Seite, in der die Ideologie und die Interessen der reaktionären Oberschicht von Ausbeutern zum Ausdruck kommen."

Das Programm läßt nicht erkennen, ob Moskau trotz dieser Gefahren des Nationalismus das baldige Ende der Bündnispolitik mit der „nationalen Bourgeoisie" als gegeben ansieht. Infolgedessen dürfte es sich weiterhin gegen alle Versuche Pekings wenden, die in China erprobten revolutionären Methoden auf die Entwicklungsländer zu übertragen.

Die Frage von Krieg und Frieden und die beiden Formen der kommunistischen Machtergreifung

Der Krieg wurde von *Lenin* ebenso wie die Revolution als „höchste Form des Klassenkampfes" angesehen und ist, so lange wie der „Imperialismus" bestand, nicht nur als möglich, sondern auch als unvermeidbar gehalten worden. Von dieser These, die *Stalin* in seinen letzten Lebensjahren bereits abgeschwächt hatte, ist *Chruschtschow* auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU (1956) abgerückt[26]. Seine damalige Stellungnahme bezog sich jedoch nur auf die Möglichkeit, einen atomaren Weltkrieg zu vermeiden. Auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU (1959) ging er wesentlich weiter und behauptete, daß es auf Grund der wachsenden Stärke des „sozialistischen Lagers" möglich sein würde, dem Krieg nicht nur Einhalt zu gebieten, sondern ihn überhaupt „aus dem Leben der Gesellschaft zu verbannen". Diese extensive Auslegung wurde von Peking in der ideologischen Auseinandersetzung mit Moskau entschieden abgelehnt. Diese Auseinandersetzung veranlaßte *Chruschtschow*, auch zu der Frage eines begrenzten, lokalen Krieges Stellung zu nehmen. Dieser wurde von ihm erstmalig auf der Bukarester Ostblockkonferenz im Juni 1960 wegen der damit verbundenen Gefahr der Ausweitung zu einem Weltkrieg abgelehnt.

Die These von der Vermeidbarkeit von Kriegen ist in der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960 mit gewissen Einschränkungen anerkannt worden. In Uebereinstimmung mit dieser Erklärung unterschied *Chruschtschow* in seiner Rede vom 6. Januar 1961 drei Arten von Kriegen: 1. Weltkriege; 2. lokale Kriege; 3. Befreiungskriege und Volksaufstände. Nur bei den beiden ersten Kriegsarten, die er als „internationale Kriege" charakterisierte, hielt der sowjetische Partei- und Regierungschef eine Verhütung für möglich. Aber auch hierbei machte er aus Rücksicht auf den chinesischen Standpunkt Einschränkungen. So hielt er lokale Kriege auch in Zukunft nicht für ausgeschlossen, wenn auch die Möglichkeit,

solche Kriege zu entfesseln, seiner Meinung nach „immer mehr eingeengt" würde. Im Gegensatz zu den „internationalen Kriegen" bezeichnete er „nationale Befreiungskriege" und „revolutionäre Volkserhebungen" nicht nur als unvermeidbar, sondern auch als notwendig.

Im Sinne dieser restriktiven Auslegung ist die These von der Vermeidbarkeit von Kriegen in das Parteiprogramm aufgenommen worden, das in der Frage von Krieg und Frieden allgemein eine optimistischere Note erkennen läßt als *Chruschtschow* in seiner Rede vom 6. Januar 1961. Im Einklang mit der Aussage *Chruschtschows* auf dem 21. Parteikongreß wird unter der Voraussetzung des Uebergewichts des „Friedenslagers" auch beim Fortbestehen des Kapitalismus in einem Teil der Welt die Möglichkeit bejaht, „den Weltkrieg aus dem Leben der Gesellschaft auszuschalten".

Diese Modifizierung der Leninschen Kriegslehre hält das Programm nicht davon ab, die übrigen doktrinären Thesen der Leninschen „Imperialismustheorie" beizubehalten. Es versteift sich dabei soweit, daß es die westliche Welt bezichtigt, einen „thermonuklearen Weltkrieg" vorzubereiten. Es ist wirklich nicht einzusehen, warum die nichtsowjetische Welt die alleinige Quelle von Kriegen sein soll, wenn es gerade die Sowjetunion ist, die zwei Formen des Krieges, nämlich den sogenannten „Befreiungskrieg" und den Bürgerkrieg, eindeutig bejaht. Hinzu kommt, daß durch die in der marxistisch-leninistischen Ideologie wurzelnde sowjetische Lehre vom gerechten und ungerechten Krieg[27] der völkerrechtlichen Unterscheidung zwischen erlaubten und verbotenen Kriegen der Boden entzogen wird. In dem Programm wird nachdrücklich erklärt:

„Die Kommunistische Partei und das ganze Sowjetvolk werden auch künftig gegen alle und jegliche Annexionskriege Stellung nehmen, darunter gegen Kriege unter den kapitalistischen Staaten und gegen lokale Kriege, die darauf abzielen, Volksbefreiungsbewegungen abzuwürgen; sie erachtet es als ihre Pflicht, den heiligen Kampf der unterdrückten Völker und ihre gerechten Befreiungskriege gegen den Imperialismus zu unterstützen."

Indem sich die KPdSU für die Unterstützung einer bestimmten Kriegsart ausspricht, wobei sie sich im Grunde genommen vorbehält, selber zu bestimmen, welcher Krieg als „Befreiungskrieg" anzusehen ist oder nicht, beschwört sie eine ungeheuere Gefahr für den Weltfrieden herauf. Ein „Befreiungskrieg" kann sich genauso leicht und genauso schnell zu einem Weltbrand ausweiten wie ein begrenzter, lokaler Krieg, den die KPdSU für vermeidbar ansieht. Die Gefahr für den Weltfrieden wird ferner dadurch vergrößert, daß die KPdSU in ihrem neuen Programm nichtkriegerische Gewaltanwendung bei der kommunistischen Machtergreifung ebenfalls bejaht und in der Frage des Bürgerkrieges eine sehr zweideutige Haltung einnimmt.

Das Programm bestätigt im Kapitel V (Die revolutionäre Weltbewegung der Arbeiterklasse), daß die Verneinung der Unvermeidbarkeit von internationalen Kriegen und die ebenfalls vom 20. Parteikongreß der KPdSU ausgesprochene Anerkennung vielfältiger Uebergangsformen zum Sozialismus an sich noch keine prinzipielle Absage an die Notwendigkeit eines revolutionären Umsturzes, gegebenenfalls auch in Form eines bewaffneten Aufstandes, bedeutet. Die neue These schließt weder die Möglichkeit eines Bürgerkrieges aus, noch ist sie ein

Verzicht auf nichtkriegerische Gewaltanwendung und damit auf die Intervention als Mittel der Politik. Letzteres wird durch die auf dem 20. Parteitag genannten Beispiele Reval (1940), das heißt den Fall der Annexion der baltischen Staaten, und Prag (1948) sehr deutlich illustriert[28]. Seit der kommunistischen Gipfelkonferenz in Moskau 1957 wird den gewaltsamen Methoden der Machtergreifung, die vom bewaffneten Aufstand bis zum Bürgerkrieg reichen, der gleiche Rang zuerkannt wie den „friedlichen" Mitteln, die gewaltsame außerparlamentarische Aktionen einschließen. Im Programm werden ausdrücklich beide Formen der kommunistischen Machtergreifung bejaht:

„Der Erfolg des Kampfes der Arbeiterklasse für den Sieg der Revolution wird davon abhängen, inwiefern sie und ihre Partei es lernen, sich aller Formen des Kampfes zu bedienen, der friedlichen wie der nichtfriedlichen, der parlamentarischen wie der außerparlamentarischen, und ob sie zur schnellsten und überraschendsten Ersetzung einer Kampfform durch eine andere bereit ist."

Den Verfassern des Programms kann man es gerne glauben, daß sie es, wie es wörtlich heißt, „vorziehen, daß der Uebergang der Macht aus den Händen der Bourgeoisie in die Hände des Proleatariats sich f r i e d l i c h , ohne Bürgerkrieg vollzieht". Entscheidend ist, daß die zweite Möglichkeit, nämlich die Machtergreifung mit nichtfriedlichen Mitteln und damit der Bürgerkrieg, nicht ausgeschlossen ist. Was hilft die Versicherung der KPdSU, daß sie nicht der Auffassung ist, „daß der Weg zur Revolution über Kriege zwischen Staaten führt", wenn sie es als heilige Verpflichtung ansieht, einen im Innern eines Staates angezettelten bewaffneten kommunistischen Aufstand zu unterstützen. Wie leicht kann sich in der heutigen Zeit ein solcher Bürgerkrieg in einen internationalen Konflikt ausweiten, der eine ernste Gefährdung des Weltfriedens bedeutet. Wenn das Programm feststellt, daß man „einem freien Volk keine Beglückung aufzwingen kann, ohne damit seinen eigenen Sieg zu untergraben", so kann dem nur voll und ganz zugestimmt werden, doch gilt diese Feststellung zweifellos auch für diejenige „Beglückung", die einem Volk mit den Mitteln der „inneren Aggression" aufgezwungen wird. Nicht nur die baltischen Staaten und die Tschechoslowakei, sondern auch Mitteldeutschland und Ost-Berlin sind besonders markante Beispiele für das Verfahren, das in einem solchen Fall angewandt wird. Was geschieht, wenn ein Volk sich gegen eine solche Beglückung erhebt, zeigt der ungarische Aufstand. Gemäß der Nomenklatur des Programms fällt er unter den Tatbestand der „Abwehr des Exports der Konterrevolution", dem im internationalen Pflichtenkatalog der KPdSU eine besondere Rolle zufällt. Bei dem Festhalten der KPdSU an den Gedanken einer auf der Gewalt begründeten Mission dürften die im Programm für die weitere Zukunft in Aussicht gestellten Möglichkeiten einer Entschädigung der Eigentümer der „wichtigsten Produktionsmittel" für die Betroffenen kaum einen Trost und für das jeweilige Volk keinen Ausgleich für die verlustig gegangene Freiheit bedeuten.

Das Janus-Gesicht der „friedlichen Koexistenz" und die außenpolitische Perspektive der Ost-West-Beziehungen

Das Problem der „friedlichen Koexistenz"[29] muß in unmittelbarer Beziehung mit der sowjetischen Haltung zu den Fragen von Krieg und Frieden gesehen werden. *Lenin* und *Stalin* hatten nur an eine kurze Dauer des friedlichen Zusam-

menlebens der beiden feindlichen Lager geglaubt, das immer wieder von kriegerischen Zusammenstößen abgelöst würde. *Chruschtschow* geht von einer längeren, aber befristeten Dauer der Koexistenz aus[30]. Sie gilt nur bis zu dem Zeitpunkt, wo dem kommunistischen System das volle Uebergewicht in der Welt zufällt. Eine Koexistenz auf ideologischem Gebiet wird von ihm scharf abgelehnt. Der „ideologische Kampf" soll bis zum Endsieg des Weltkommunismus „ohne Waffenstillstand" ununterbrochen und kompromißlos geführt werden. Vom sowjetrussischen Standpunkt bezieht sich die „friedliche Koexistenz" auch nicht auf die Beziehungen der „sozialistischen" Staaten untereinander. Für diese gilt das übergeordnete Prinzip des proletarischen beziehungsweise sozialistischen Internationalismus.

Die Kennzeichnung der befristeten und in dem oben genannten Sinne beschränkten Koexistenz als friedlich bedeutet lediglich, wie wir bei der Betrachtung der „friedlichen" Form der kommunistischen Machtergreifung sahen, daß die Ausbreitung des Kommunismus in der Welt nach Möglichkeit mit nichtkriegerischen Mitteln erfolgen soll. Von *Chruschtschow* ist bereits 1956, im verstärkten Maße aber im Spätherbst 1959, der Wettbewerbscharakter der Koexistenz unter besonderer Betonung der wirtschaftlichen Seite herausgestellt worden. Diese Auslegung des Koexistenzbegriffs stieß auf einen entschiedenen Widerspruch Pekings. Die ideologische Auseinandersetzung führte zu einer Berücksichtigung des chinesischen Standpunktes und zu einer Verstärkung des klassenkämpferisch-revolutionären Gehalts der Koexistenzkonzeption. Einige sowjetische Parteiideologen gingen so weit, die Koexistenz als die „höchste Form des Klassenkampfes" zu bezeichnen, eine Charakterisierung, die bisher nur der Revolution und dem Kriege vorbehalten war.

In der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960 begnügte man sich damit, die Koexistenz als eine „spezifische Form des Klassenkampfes" zu charakterisieren, während in dem Parteiprogramm sowohl der Wettbewerbs- als auch der Klassenkampfcharakter der Koexistenz betont werden. Die Begründung, die dabei für die Notwendigkeit der Koexistenz gegeben wird, muß vor allem als Rechtfertigung des Standpunktes Moskaus gegenüber der Kritik aus den eigenen Reihen angesehen werden. Im Kapitel V (Die friedliche Koexistenz und der Kampf für den Weltfrieden) heißt es:

„Die friedliche Koexistenz bildet die Grundlage des friedlichen Wettbewerbs zwischen Sozialismus und Kapitalismus im internationalen Maßstab und stellt eine spezifische Form des Klassenkampfes zwischen ihnen dar. Indem die sozialistischen Länder sich konsequent für die friedliche Koexistenz einsetzen, streben sie nach unablässiger Festigung der Position des sozialistischen Weltsystems in seinem Wettstreit mit dem Kapitalismus. Bei friedlicher Koexistenz hat die Arbeiterklasse der kapitalistischen Länder günstigere Kampfmöglichkeiten, fällt es den Völkern der kolonialen und abhängigen Länder leichter, für ihre Befreiung zu kämpfen. Auch jener Teil der Bourgeoisie, der versteht, daß ein Thermonuklearkrieg die herrschenden Klassen der kapitalistischen Gesellschaft gleichfalls nicht verschonen würde, ist daran interessiert, das Prinzip der friedlichen Koexistenz zu unterstützen. Die Politik der friedlichen Koexistenz entspricht den ureigenen Interessen der gesamten Menschheit mit Ausnahme der Beherrscher der Mammutmonopole und des Militärklüngels."

Die „friedliche Koexistenz" weist somit ein Janus-Gesicht auf. Wenn sie als „spezifische Form des Klassenkampfes" auftritt, ist es äußerst schwer, eine solche

„Koexistenz bis aufs Messer“ vom „Kalten Krieg“ zu unterscheiden, der ebenso wie der „Export der Revolution“ sowohl in der Moskauer Erklärung vom Dezember 1960 als auch im Parteiprogramm abgelehnt wird. Ein größerer Widerspruch wie zwischen einer solchen ideologischen Auslegung des Koexistenzprinzips und jenen Grundsätzen, die vom Parteiprogramm selbst als Voraussetzung der friedlichen Koexistenz hervorgehoben werden, erscheint kaum denkbar. Diese Grundsätze sind:

1. Verzicht auf Kriege als Mittel zur Entscheidung von Streitfragen zwischen den Staaten, Entscheidung dieser Fragen durch Verhandlungen;

2. Gleichberechtigung, Verständigung und Vertrauen unter den Staaten, Berücksichtigung der Interessen des anderen;

3. Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, jedem Volk muß das Recht zugestanden werden, alle Fragen seines Landes selbständig zu entscheiden;

4. strikte Respektierung der Souveränität und der territorialen Integrität aller Länder;

5. Ausbau der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit auf der Grundlage der vollständigen Gleichheit und des gegenseitigen Vorteils.

An anderer Stelle betont das Programm, daß die Außenpolitik der sozialistischen Staaten, denen diese Grundsätze zugrunde liegen sollen, von den „Prinzipien des Friedens, der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ sowie „der Respektierung ihrer Unabhängigkeit und Souveränität“ ausgehen würde.

Bedauerlicherweise stimmen diese Behauptungen mit der Wirklichkeit nicht überein. Gegen die obengenannten Grundsätze wird sicher niemand in der Welt etwas einzuwenden haben, wenn sie nicht von der Sowjetunion selbst ständig verletzt worden wären. Auf Grund der weltrevolutionären Zielsetzung des Parteiprogramms kann mit einer Aenderung der bisherigen Praxis auch kaum gerechnet werden. Und was die „ehrlichen, humanen Methoden“ der „sozialistischen Diplomatie“, die das Parteiprogramm so rühmt, anbetrifft, so hat sie die Welt in Berlin in ihrer praktischen Anwendung kennengelernt. Das einzige, was bleibt, ist die Realität des atomaren „Gleichgewichts des Schreckens“, der dem kommunistischen Expansionsdrang Grenzen setzt und die KPdSU zwingt, trotz aller ideologischen Höhenflüge mit dem ihr hörigen sowjetischen Staatsapparat eine Außenpolitik zu betreiben, die den tatsächlichen Machtverhältnissen Rechnung trägt. So kommt es, daß bei der Aufzählung der „Aufgaben auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen“, die den ersten Hauptteil des Parteiprogramms abschließt, außer den üblichen Zielen der sowjetischen Außenpolitik die Bereitschaft steht, die Beziehungen zu den „kapitalistischen Ländern“ zu verbessern und eine „allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger internationaler Kontrolle“ anzustreben. Namentlich aufgeführt werden die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Japan und Italien, das heißt alle die Länder, die einige Seiten vorher noch auf das übelste verunglimpft worden waren. Das sowjetische Bekenntnis zur „friedlichen Koexistenz“ dürfte bei dieser Sachlage kaum geeignet sein, die Wachsamkeit dieser Länder einzuschläfern. Es ist im Grunde genommen auch weniger die Versicherung, daß die Sowjetunion konsequent für die friedliche

Koexistenz eintritt und den Krieg „als Mittel zur Lösung internationaler Streitfragen ablehnt", als der im zweiten Teil des Parteiprogramms bei aller utopischen Verbrämung spürbare sowjetische Aufbauwille im Innern, der eine gewisse Hoffnung nicht nur für die Erhaltung des Weltfriedens, sondern auch für eine allmähliche Verbesserung der gespannten Beziehungen zwischen Ost und West bedeutet. (Fortsetzung folgt)

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. Boris *Meissner*, „Die Kommunistische Partei der Sowjetunion vor und nach dem Tode Stalins", Frankfurt a. M. 1954, S. 8; ders., „Das Ende des Stalin-Mythos", Frankfurt a. M. 1956, S. 17.

[2]) Walter *Meder*, „Die Verfassung der bolschewistischen Partei", in EA 5/1949, S. 1941 ff.

[3]) Vgl. den Wortlaut in „KPSS v rezoljucijach i rešenijach s'ezdov, konferencij i plenumov ZK" (Die KPdSU in Entschließungen und Beschlüssen der Parteikongresse, Parteikonferenzen und Plenartagungen des ZK), Bd. I, Moskau 1954, S. 37 ff.

[4]) Vgl. den Wortlaut in „KPSS v rezoljucijach", Bd. I, a. a. O., S. 409 ff.

[5]) Vgl. Georg *von Rauch*, „Geschichte des bolschewistischen Rußland", Wiesbaden 1956, S. 98 ff.

[6]) Vgl. Kurt C. *Thalheim*, „Grundsätze und Methoden der Entwicklungsplanung im Sowjetsystem", in „Marxismus-Leninismus. Geschichte und Gestalt, Universitätstage 1961", Berlin 1961, S. 225.

[7]) Vgl. Boris *Meissner*, „Außenpolitische Theorie und Völkerrechtsdoktrin der Sowjetunion", in *Internationales Recht und Diplomatie*, 3—4/1960.

[8]) Vgl. Erich *Boettcher*, „Die sowjetische Wirtschaftspolitik am Scheidewege", Tübingen 1959, S. 214 ff.; *Thalheim*, a. a. O., S. 219 f.

[9]) Vgl. Walter *Rostow*, „Stadien wirtschaftlichen Wachstums", Göttingen 1960.

[10]) Vgl. Curt *Gasteyger*, „Die feindlichen Brüder. Jugoslawiens neuer Konflikt mit dem Ostblock", Bern 1960.

[11]) Im Programm werden nur die konkreten Beziehungen zwischen den „sozialistischen" Ländern und den kommunistischen Parteien als „brüderlich" charakterisiert.

[12]) Vgl. den Wortlaut in *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 175 ff.

[13]) Vgl. den Wortlaut in *Internationales Recht und Diplomatie*, 3. Jg., 1958, S. 65 ff.

[14]) Vgl. Kurt L. *London*, „The ‚Socialist Commonwealth of Nations'", *Orbis*, 3. Jg., 1960, S. 424 ff.

[15]) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", München 1960, S. 254.

[16]) Vgl. *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 44.

[17]) Vgl. *Meissner*, „Außenpolitische Theorie", a. a. O., S. XII.

[18]) Vgl. Günther *Nollau*, „Die Internationale. Wurzeln und Erscheinungsform des proletarischen Internationalismus", Köln 1959.

[19]) Vgl. den Wortlaut in EA 2/1961, S. D 38 ff.; sowie *Meissner*, „Die Außenpolitik Chruschtschows", in *Osteuropa*, September 1961.

[20]) Ebenda.

[21]) Vgl. Boris *Meissner*, „Sowjetrußland zwischen Revolution und Restauration", Köln 1956, S. 58 ff.

[22]) Vgl. *Meissner*, „Die Außenpolitik Chruschtschows", a. a. O.

[23]) Vgl. *Meissner*, „Außenpolitische Theorie", a. a. O., S. VI.

[24]) Vgl. den Wortlaut in *Kommunist*, Nr. 1, 1961, S. 3 ff.

[25]) Vgl. Conrad *Brandt*, Benjamin *Schwartz*, John K. *Fairbank*, „Der Kommunismus in China", München 1955, S. 221 ff., insbesondere *Mao Tse-tungs* politischen Bericht vom 24. April 1945, ebenda.

[26]) Vgl. *Meissner*, „Die Außenpolitik Chruschtschows", a. a. O.

[27]) Vgl. *Meissner*, „Außenpolitische Theorie", a. a. O.

[28]) Zum Fall der baltischen Staaten vgl. Boris *Meissner*, „Die Sowjetunion, die baltischen Staaten und das Völkerrecht", Köln 1956.

[29]) Vgl. Erich *Kordt*, „Koexistenz als politisches Phänomen", in *moderne Welt*, 1. Jg., 1959, S. 23 ff.

[30]) Vgl. *Meissner*, „Die Außenpolitik Chruschtschows", a. a. O.

Stärken und Schwächen der sowjetischen Wissenschaft

Zur Neugründung des Staatlichen Komitees des Ministerrats zur Koordinierung der wissenschaftlichen Forschung

Während die Welt gebannt auf die großen Erfolge der sowjetischen Wissenschaft, gipfelnd in dem ersten bemannten Raumflug, schaute, ging — weniger spektakulär und mehr im Hintergrund — eine wichtige Reorganisation der sowjetischen Wissenschaft vor sich. Das Ziel dieser Reform besteht offenbar darin, die sowjetische Wissenschaft noch stärker als bisher auf die wichtigsten Aufgaben zu konzentrieren, die Forschungsarbeit noch mehr als vordem zu koordinieren und die wissenschaftlichen Mitarbeiter sowie den wissenschaftlichen Apparat noch stärker und lückenloser als bisher der Kontrolle der Partei zu unterstellen.

Verschiedene offizielle Aeußerungen und zum Teil einschneidende Verwaltungsmaßnahmen deuten darauf hin, daß die Leistungen der sowjetischen Wissenschaft — trotz der großen Erfolge auf einigen Teilgebieten — in der Breite offenbar noch manches zu wünschen übrig lassen. Zumindest entsprachen sie offenkundig nicht immer den Erwartungen der sowjetischen Parteiführung, welche die Leistungen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt ihrer schnellen Anwendbarkeit in der Praxis zu bewerten scheint.

ZUSAMMENSETZUNG DES NEUEN KOMITEES

Die Reorganisation der sowjetischen Wissenschaft begann mit der Neugründung des „Staatlichen Komitees des Ministerrats zur Koordinierung der wissenschaftlichen Forschung" am 12. April 1961. Mit der Leitung wurde M. W. *Chrunitschew*[1] beauftragt, dem zugleich der Rang eines Stellvertretenden Ministerpräsidenten verliehen wurde, was auf die große Bedeutung des neuen Komitees hinweist. Nach dem plötzlichen Ableben *Chrunitschews* im Juni 1961 wurde zu seinem Nachfolger K. N. *Rudnjow*[2] bestellt. Beide haben vor ihrer neuen Berufung maßgebende Posten im Bereich der sowjetischen Rüstungsindustrie bekleidet. Die Vermutung liegt deshalb nahe, daß das neue Komitee die Forschung in erster Linie in den Dienst der Rüstungs- und Schwerindustrie stellen soll.

---

[1]) M. W. *Chrunitschew*, geb. 1901. Seit 1938 Stellvertretender Volkskommissar für Rüstungsindustrie. Im Kriege Generalleutnant und Erster Stellvertreter des Volkskommissars für Munitionsversorgung, später Stellvertretender Minister für Flugzeugindustrie. Von 1956 bis April 1961 Stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats der UdSSR, Stellvertretender Vorsitzender der Staatlichen Wirtschaftskommission für laufende Planung, anschließend Erster Stellvertretender Vorsitzender des Staatlichen Plankomitees. Mitglied des ZK der KPdSU. Gestorben am 1. Juni 1961.

[2]) K. N. *Rudnjow*, 1958 bis Juni 1961 Vorsitzender des Staatlichen Komitees für Verteidigungstechnik des Ministerrats der UdSSR.

Die überragende Stellung, die dem neuen Komitee für die Koordinierung der gesamten sowjetischen Wissenschaft zukommt, wird durch die Tatsache unterstrichen, daß dem Komitee noch folgende Vertreter anderer wichtiger Gremien des Ministerrats[3] der Sowjetunion kraft ihres Amtes angehören:

a) der Vorsitzende des Staatlichen Komitees für Automation und Maschinenbau;

b) der Vorsitzende des Staatlichen Komitees für Chemie;

c) der Stellvertretende Vorsitzende des Staatlichen Wirtschaftsrates (Gosekonomsowjet, zuständig für Perspektivplanung);

d) der Stellvertretende Vorsitzende der Staatlichen Plankommission (Gosplan, zuständig für mittel- und kurzfristige Planung);

e) der Minister für Hochschul- und mittlere Fachausbildung der Sowjetunion;

f) der Vorsitzende des Komitees für Erfindungen und Entdeckungen;

g) der Präsident der Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion.

Bisher waren die Institute und Versuchsanstalten mehr als 170 verschiedenen Aemtern und Ressorts unterstellt. Dagegen faßt das neue Koordinationskomitee auf Grund der obigen Zusammensetzung in der Form eines „wissenschaftlichen Regierungskabinetts" innerhalb des Ministerrats nahezu alle mit wissenschaftlichen Forschungsfragen befaßten Instanzen in einer Hand zusammen. Eine solch umfassende Koordinierung von verschiedenen Ressorts ist in der Nachkriegszeit bisher auf keinem anderen Fachgebiet in der Sowjetunion zu beobachten gewesen. Dabei fällt allerdings auf, daß drei wichtige Komitees, die Staatlichen Komitees des Ministerrats für die Ausnützung der Atomenergie, für Rüstungstechnik und für Flugtechnik, nicht dem neuen Koordinationskomitee angehören, obwohl sie sicherlich auch eine bedeutende Rolle in der wissenschaftlichen Forschung spielen. Die Gründe dafür mögen in der ausschließlich militärischen Aufgabenstellung beziehungsweise der großen Bedeutung dieser Fachgebiete für die sowjetische Wehrwirtschaft liegen.

AUFGABEN DES NEUEN KOMITEES

Die Aufgaben des neu gegründeten Komitees können wie folgt umschrieben werden:

a) Koordinierung und Kontrolle der gesamten Forschungstätigkeit in der Sowjetunion, gleichgültig von welcher Instanz sie in Auftrag gegeben wurde und finanziert wird. Dabei steht dem Komitee das Recht zu, bestimmte Maßnahmen zur Forcierung einzelner Forschungsarbeiten und ihrer Einführung in die Praxis zu ergreifen.

Zu diesem Zweck ist das Komitee befugt, dem Ministerrat der Sowjetunion Vorschläge für die Durchführung wissenschaftlicher Arbeiten zu unterbreiten, von deren Dringlichkeit und Bedeutung für die Volkswirtschaft es sich überzeugt hat. Zugleich soll das Komitee Vorschläge für die dazu notwendige Ausrüstung der Industrie, der Laboratorien und der Versuchsanstalten mit Personal und Geräten ausarbeiten.

---

[3]) Der Ministerrat der UdSSR setzt sich z. Z. zusammen aus: 1 Vorsitzenden, 2 Ersten Stellv. Vorsitzenden und 5 Stellv. Vorsitzenden des Ministerrats; 5 Ministern von Allunions-Ministerien; 1 Minister ohne Portefeuille; 9 Ministern von Unionsrepublik-Ministerien; 21 Vorsitzenden von Staatlichen Komitees, Kommissionen oder Verwaltungen des Ministerrats (davon 3 Vorsitzende in Personalunion Stellv. Vorsitzende des Ministerrats); zusätzlich die Stellvertreter und Abteilungsleiter im Ministerrang der Staatlichen Plankommission (9) und des Staatlichen Wirtschaftsrats; 15 Vorsitzende der Ministerräte der Unionsrepubliken.

Ferner stellt das Komitee Jahres- und Mehrjahrespläne zur Finanzierung der Wissenschaft zusammen.

b) Erfassung aller bereits vorliegenden wichtigen wissenschaftlichen und praxisreifen Erkenntnisse und Aufstellung eines Uebergabeplanes an die Volkswirtschaft.

c) Zentraler Austausch wissenschaftlicher und technischer Erkenntnise mit dem Ausland. Diese Aufgabe lag vordem in den Händen des Staatlichen Wissenschaftlich-technischen Komitees (GNTK), das bei Neubildung des neuen Koordinationskomitees aufgelöst wurde.

d) Leitung des zentralen wissenschaftlich-technischen Informationsdienstes, in dem alle zugänglichen ausländischen Verfahren und Patente zentral ausgewertet und dokumentiert werden.

Auf einer Konferenz sowjetischer Wissenschaftler in Moskau vom 12. bis zum 14. Juni 1961 wurde dazu von den beiden Hauptrednern, dem für Wirtschaftsfragen zuständigen Stellvertretenden Ministerpräsidenten, A. N. *Kossygin*, und dem Präsidenten der Akademie der Wissenschaften, M. W. *Keldysch*, ergänzend und erläuternd ausgeführt, daß die sowjetische Forschung bislang unter einer unseligen Zersplitterung und Doppelarbeit gelitten hätte. Dieselben Vorhaben seien oft an 100 bis 150 Instituten, Laboratorien und Versuchsanstalten gleichzeitig und in ähnlicher Form durchgeführt worden, wobei sich jede Institution um eine möglichst hohe Zuteilung von Personal und Mitteln bemühte. Außerdem seien zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten eingeleitet worden, die kaum eine praktische Bedeutung für die Volkswirtschaft gehabt hätten. Bei anderen Forschungen wiederum, deren Ergebnisse durchaus reif für die praktische Anwendung gewesen seien, habe man die Einführung in die Volkswirtschaft nur schleppend oder auch gar nicht vorgenommen.

Durch die Bildung des neuen Koordinationskomitees würden die wissenschaftlichen Institute und Versuchsanstalten noch stärker als bisher zusammengefaßt und auf eine reine Zweckforschung ausgerichtet werden. Die Reste einer freien Forschungstätigkeit sollen dadurch noch weiter eingeschränkt und die wissenschaftliche Arbeit auf diejenigen grundlegenden Forschungsarbeiten konzentriert werden, welche eine wesentliche volkswirtschaftliche Bedeutung besitzen und deren praktische Anwendung einen baldigen ökonomischen Effekt verspricht.

KOMPETENZBESCHNEIDUNG DER AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Einen großen Teil der Aufgaben, die dem neuen Komitee gestellt worden sind, nahm bisher die Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion wahr. In den Händen der Akademie lagen unter anderem die teilweise Koordinierung der Wissenschaft, die Forcierung von Projekten von großer praktischer Bedeutung usw. Die Gründung des neuen Koordinationskomitees stellt deshalb eine empfindliche Einengung der Kompetenzen der Akademie der Wissenschaften dar. Diese Tatsache äußerte sich bereits in der teilweise harten Kritik, die auf der Wissenschaftlerkonferenz vom 12. bis zum 14. Juni 1961 sowie auch schon auf der turnusmäßigen Vollversammlung der Akademie im Februar 1961 an deren Tätigkeit geübt wurde. Ferner dürfte der Wechsel in der Leitung der Akademie mit der Beschneidung ihrer Aufgaben im Zusammenhang stehen. Im Mai 1961

trat an die Stelle des langjährigen Präsidenten A. N. *Nesmejanow* der vordem als Vizepräsident der Akademie wenig hervorgetretene Mathematiker und Aerodynamiker M. W. *Keldysch*[4], der offensichtlich stärker als sein Vorgänger das Vertrauen der Parteiführung besitzt.

Die Akademie soll sich hinfort auf solche natur- und geisteswissenschaftlichen Forschungen konzentrieren, bei denen große Aussichten auf schnelle Ergebnisse und auf baldige Anwendung in der Praxis bestehen. Dabei soll das Schwergewicht auf der Grundlagenforschung liegen. Zu den neuen Aufgaben der Akademie gehört es ferner, mehr die theoretischen Erkenntnisse und perspektivischen Entwicklungsmöglichkeiten der zu bearbeitenden wissenschaftlichen Probleme zu verfolgen und sie für eine unmittelbare Anwendung in Industrie und Landwirtschaft zu empfehlen. Dagegen wird die Akademie von allen direkten Entwicklungsaufträgen für die Industrie und Landwirtschaft durch die Uebergabe etwa der Hälfte ihrer wichtigsten wissenschaftlichen Einrichtungen, ihrer Brancheninstitute und Spezialforschungsanstalten an das neu gegründete Koordinationskomitee beziehungsweise die Wirtschaftsverwaltung der Unionsrepubliken nahezu völlig ausgeschlossen. Demgegenüber bleiben ihr die Schulung des Nachwuchses sowie die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Akademien weiterhin vorbehalten.

REKONZENTRIERUNG DER WISSENSCHAFTEN

Das Widersprüchliche der oben geschilderten Maßnahmen liegt darin, daß die Akademie der Wissenschaften erst 1957 — parallel zur Dezentralisation der Wirtschaftsverwaltung — mit einem Netz von Spezialinstituten und Filialen ausgestattet worden war, um ihre Forschung unmittelbar der örtlichen Praxis zur Verfügung zu stellen. Offensichtlich hat sich diese Maßnahme, die 1957 von *Chruschtschow* angeblich gegen den hartnäckigen Widerstand der Antiparteigruppe um *Malenkow* durchgesetzt worden war, nicht bewährt. Sie hat zu einer Verzettelung und Zersplitterung der wissenschaftlichen Forschungsarbeit geführt.

Wie in der Wirtschaftsverwaltung ist damit auch in der Wissenschaft der Sowjetunion nach der Dezentralisierungswelle von 1957 die Tendenz der Rekonzentrierung zu beobachten. Hierzu gehört neben der Aufgabenbeschränkung der Akademie der Wissenschaften in erster Linie auch die Gründung des neuen Koordinationskomitees, dessen Hauptanliegen es ja ist, die gesamte wissenschaft-

---

4) M. W. *Keldysch*, geb. 10. 2. 1911. Er studierte an der Mathematisch-Physikalischen Fakultät der Moskauer Universität, die er im Jahre 1931 absolvierte. Im Jahre 1938 verteidigte *Keldysch* seine Dissertation am Mathematischen Institut der Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion. Seit dem Jahre 1932 war er Dozent und später Professor an der Moskauer Universität.

Nach Abschluß seines Universitätsstudiums arbeitete *Keldysch* mehrere Jahre im Zentralen Aerodynamischen Institut in Moskau, anschließend war er wissenschaftlicher Leiter verschiedener Forschungsinstitute auf dem Gebiet der Mathematik und Mechanik. Er beschäftigte sich mit Fragen der Rechenmathematik und Rechentechnik, der dynamischen Festigkeit und der Vibration von Flugzeugen, der Aerohydrodynamik und der automatischen Steuerung. Für seine Arbeiten erhielt *Keldysch* den Leninpreis, Stalinpreise und den Titel „Held der sozialistischen Arbeit". Erst seit dem Jahre 1949 ist er Mitglied der KPdSU.

Im Jahre 1943 wurde *Keldysch* zum Korrespondierenden Mitglied, 1946 zum ordentlichen Mitglied der Akademie der Wissenschaften berufen. Im Jahre 1953 wurde er zum Mitglied des Präsidiums, 1960 zum Vizepräsidenten und im Mai 1961 zum Präsidenten der Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion gewählt. Er löste dabei den seit 1951 amtierenden Präsidenten, den Chemiker für organische Chemie, A. N. *Nesmejanow*, ab.

liche Forschungsarbeit in der Sowjetunion in einer Hand zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen.

ZUKÜNFTIGE AUFGABEN DER SOWJETWISSENSCHAFT

Die zukünftigen Aufgaben der sowjetischen Wissenschaft wurden auf der sowjetischen Wissenschaftlerkonferenz in Moskau vom 12. bis zum 14. Juni 1961 wie folgt umrissen:

Hauptanliegen der wissenschaftlichen Forschungsarbeit müsse es sein, die ausländische Wissenschaft in der kürzesten historischen Frist zu überholen und den ersten Platz in der Weltwissenschaft einzunehmen. Zu diesem Zweck sind die Zuwendungen des Sowjetstaates für die Wissenschaft von 874 Millionen Rubel (1 Rubel=1,1 US-Dollar) im Jahre 1950 auf 3,26 Milliarden Rubel 1960 gestiegen und sollen 1961 insgesamt 3,8 Milliarden Rubel betragen. Das bedeutet in diesem Zeitraum eine Zunahme um mehr als das Vierfache. Nach der Parole, den Westen wirtschaftlich in kürzester Zeit einzuholen und zu überholen, folgt nun die Losung, den Westen auch wissenschaftlich zu übertrumpfen und dadurch die Ueberlegenheit der Sowjetunion auch auf diesem Gebiet zu beweisen und ihr Uebergewicht in der Weltpolitik zu begründen. Als weiteres wichtiges Anliegen der Sowjetwissenschaft wurde ferner die Schaffung der Voraussetzungen für den Uebergang zum kommunistischen Endzustand bezeichnet.

Der Schwerpunkt der sowjetischen Forschung soll weiterhin eindeutig auf naturwissenschaftlich-technischem Gebiet liegen. Als aktuellstes Problem auf diesem Sektor wurde die Entwicklung neuer Energiequellen bezeichnet, darunter in erster Linie das Problem der gelenkten thermonuklearen Synthese. Es wurde zugegeben, daß bei der rentablen Erzeugung von Elektrizität aus Atomkraft noch große Schwierigkeiten zu überwinden seien. Innerhalb des Maschinenbaus, der an zweiter Stelle genannt wurde, soll das Schwergewicht auf die Herstellung und Verbesserung von Geräten und Aggregaten gelegt werden, welche die Möglichkeit zur kontinuierlichen Produktion und deren automatischer Steuerung schaffen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür sei die Elektrifizierung aller Produktionsprozesse.

Durch die Lösung der oben genannten naturwissenschaftlich-technischen Probleme werde — so hieß es auf der Wissenschaftlerkonferenz weiter — zugleich die Möglichkeit für die Verkürzung der Arbeitszeit sowie für die Herstellung einer Fülle von Konsumgütern eröffnet, welche der Bevölkerung der Sowjetunion den höchsten Lebensstandard und den kürzesten Arbeitstag der Welt sichern sollen. Die stärkere Automatisierung und Elektrifizierung der Produktionsvorgänge ist aber zugleich auch die wichtigste Voraussetzung für die Hebung der Arbeitsproduktivität, die das Hauptanliegen der sowjetischen Wirtschaftspolitik darstellt. Der Grund dafür, daß die sowjetischen Wissenschaftler so ausdrücklich an der Mitarbeit bei der Lösung dieses Problems aufgerufen werden, mag darin gesehen werden, daß die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der sowjetischen Industrie in letzter Zeit in alarmierender Weise zurückgegangen ist. Während die Zuwachsrate in den ersten drei Quartalen 1960 noch 6 bis 7 vH betragen hat, fiel sie gegen Ende 1960 auf rund 3 vH und verharrt seitdem auf diesem niedrigen

Stand. Sicherlich offenbart sich darin teilweise die vor allem Ende 1960 durchgeführte Umstellung aller staatlichen Arbeitnehmer auf einen verkürzten Arbeitstag. Die Folgen dieser Arbeitszeitverkürzung konnten bisher nicht durch eine erhöhte Zunahme der Arbeitsproduktivität aufgefangen werden.

Auffallend im Vergleich zu den Naturwissenschaften war die wesentlich kritischere Einstellung der Wissenschaftlerkonferenz gegenüber den Geisteswissenschaften in der Sowjetunion, darunter insbesondere gegenüber den gesellschaftlichen Disziplinen. Angeblich haben diese die ihnen gestellten Aufgaben in Verbindung mit der Schaffung der Grundlagen für den Uebergang zum kommunistischen Endzustand bislang durchweg nicht erfüllt.

Von der Nationalökonomie werden fundierte Forschungen erwartet, welche den wissenschaftlichen Nachweis für die Ueberlegenheit der sowjetischen Planwirtschaft über die kapitalistische Wirtschaft erbringen sollen. Vermißt werden ferner wissenschaftliche Studien über die allgemeine Krise des „Kapitalismus", den Zerfall des Kolonialsystems und die Rolle der sowjetischen Wirtschaftshilfe bei der Entwicklung der ungebundenen Länder. Ferner werden Forschungen angeregt, welche der Oekonometrie, die vordem als bürgerliche Entartung angeprangert worden war, den Weg für eine breitere Anwendung in der Sowjetwirtschaft ebnen sollen. Auch die Einführung eines ökonomisch fundierten Preissystems und die Verbesserung und Verfeinerung der materiellen Arzneimittel werden der volkswirtschaftlichen Forschung als dringende Ziele vorgehalten, ein Beweis dafür, wie weit bereits Gesichtspunkte der Rentabilität und Rationalität in der Sowjetwirtschaft vorgedrungen sind, ohne allerdings an der Basis des Systems etwas zu ändern.

Der sowjetischen Rechtswissenschaft wird aufgetragen, sich in erster Linie den Problemen in Verbindung mit dem Uebergang der staatlichen Funktionen auf die gesellschaftlichen Organisationen und der Bildung der kommunistischen Selbstverwaltung zu widmen. Von der sowjetischen Geschichtswissenschaft werden unter anderem fundierte Arbeiten über die Geschichte des kommunistischen Aufbaus in der Sowjetunion und in den übrigen Ostblockländern sowie eine Darstellung des nationalen Befreiungskampfes in Asien, Afrika und Südamerika erwartet.

WISSENSCHAFTLICHER AUSTAUSCH MIT ANDEREN LÄNDERN

Zur Intensivierung der wissenschaftlichen Forschungsarbeit in der Sowjetunion und zur weiteren Hebung ihres Niveaus soll eine noch engere wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den anderen Ostblockländern angestrebt werden. Der Austausch von Fachkräften und Einrichtungen werde innerhalb des „sozialistischen Lagers" noch nicht ausreichend praktiziert. Durch eine intensivere Zusammenarbeit könnten noch erhebliche Doppelarbeit und Fehlplanungen auf wissenschaftlichem Gebiet innerhalb des Ostblocks vermieden werden.

Auch an dem wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch mit den westlichen Ländern ist die Sowjetunion — wie auf der Wissenschaftlerkonferenz in Moskau vom 12. bis zum 14. Juni 1961 ausdrücklich betont wurde — weiterhin lebhaft interessiert. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die sowjetische Initiative auf diesem Gebiet — insbesondere gegenüber den hochindustrialisierten westlichen

Ländern — in Zukunft noch zunehmen wird. Während die Sowjetunion beim Austausch mit Ostblockländern — abgesehen vielleicht von der SBZ, CSSR und Ungarn — fast ausschließlich der gebende Teil ist, bemüht sie sich, beim Austausch mit den westlichen Industrieländern nach Kräften zu profitieren, ohne dem Westen etwas wirklich Aequivalentes zu bieten. Jedoch scheint sich in der Sowjetunion die Erkenntnis durchzusetzen, daß auf die Dauer ein besserer Ausgleich von empfangenen und gewährten Leistungen innerhalb des wirtschaftlich-technischen Austauschs mit dem Westen nicht zu umgehen sei. Davon zeugen Aeußerungen *Kossygins* auf der Wissenschaftlerkonferenz in Moskau, daß Möglichkeiten für eine breitere Vergabe sowjetischer Patente an das „kapitalistische" Ausland eröffnet werden müßten. Auf diese Weise sollten aber auch zugleich die Voraussetzungen für eine stärkere Inanspruchnahme westlicher Patente und anderer technischer Erkenntnisse durch die Sowjetunion geschaffen werden.

SCHLUSSFOLGERUNG

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Situation der sowjetischen Wissenschaft in vieler Hinsicht ähnlich wie die der sowjetischen Wirtschaft ist. Durch rigorose Konzentration aller Mittel und Kräfte auf bestimmte Schwerpunktziele gelingt es immer wieder, große und oft verblüffende Erfolge zu erzielen. Dem steht in der Breite ein Niveau gegenüber, das auch nach offiziellen sowjetischen Eingeständnissen noch viel zu wünschen übrig läßt und oft über ein Plagiieren westlicher Erkenntnisse und Verfahren nicht hinauskommt. Damit soll nicht abgeleugnet werden, daß die Sowjetbevölkerung, insbesondere die Großrussen, durchaus eine natürliche Begabung für die wissenschaftliche Betätigung — vor allem auf naturwissenschaftlichem und technischem Gebiet — besitzen, die maßgeblich zu den großen Erfolgen beigetragen hat. Auch die intensiven sowjetischen Bemühungen zur Heranziehung eines wissenschaftlich qualifizierten Nachwuchses dürfen nicht übersehen werden. Darin hat die Sowjetunion, wenn man von den fürs erste noch recht einseitigen Ausbildungsmethoden absieht, wenigstens quantitativ den Westen bereits überrundet.

Den Spitzenerfolgen auf naturwissenschaftlich-technischem Gebiet steht allerdings die Oede und Sterilität der sowjetischen Geistes- und Gesellschaftswissenschaften gegenüber. Auf diesem Gebiet wirkt sich die starre dogmatische Bindung an das marxistisch-leninistische Denkgebäude äußerst negativ aus. In den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften dürften deshalb in absehbarer Zeit kaum irgendwelche wesentlichen sowjetischen Beiträge zu erwarten sein.

Die Belgrader Konferenz blockfreier Staaten vom 1. bis zum 6. September 1961

Von Harry Schleicher

Als der jugoslawische Staatspräsident, Josip Broz *Tito*, nach seiner Afrikareise im Frühjahr dieses Jahres[1] nach Belgrad zurückkehrte, brachte er die Gewißheit mit, daß die nicht nur von ihm lang ersehnte Einmütigkeitsdemonstration der blockfreien Welt Wirklichkeit werden würde. Obgleich noch nicht feststand, daß ihm sogar die Ehre widerfahren würde, selbst Gastgeber der 25 Staats- und Regierungschefs aus vier Kontinenten zu sein, mag er sich damals siegesbewußt die Hände gerieben haben, sah er doch seinen lang gehegten Wunsch in Erfüllung gehen, die von ihm seit Jahren gepredigte Idee der blockfreien Außenpolitik nun auch zu einem realpolitischen Faktor werden zu lassen, der auf die Weltpolitik nicht nur moralischen, sondern über die Vereinten Nationen tatsächlichen Einfluß ausüben könnte. Zwar wurde in Ost und West immer häufiger die Behauptung laut, auch die „Neutralen", die stets die Existenz der beiden Blöcke als die Ursache aller gegenwärtigen Spannungen anzusehen geneigt waren, formierten nun einen dritten Block, und es galt, sich dieses Verdachts zu erwehren. Doch war es in Jugoslawiens Hauptstadt ein offen eingestandenes Geheimnis, daß es eines der Konferenzanliegen sein werde, die außenpolitischen Ansichten der Konferenzteilnehmer stärker zu koordinieren. Ein einheitlicheres Auftreten der wirtschaftlich unterentwickelten und somit militärisch a priori schwachen Konferenzteilnehmer in den Vereinten Nationen, ein „Stimmenblock" sozusagen, ist zweifellos der einzige Weg, über den die blockfreie Welt ihren bisher recht unbedeutenden Einfluß auf weltpolitische Fragen erhöhen könnte. Dieses Anliegen, das mit dem Problem der Rolle und Struktur der Vereinten Nationen deutlich angesprochen wurde, war nur ein Punkt unter vielen auf der Konferenztagesordnung. Doch sollte keine noch so wichtige tagesaktuelle Frage von dieser zentralen Problematik ablenken.

Kompromisse im Interesse der Solidarität

Die Initiatoren der Belgrader Konferenz waren nicht gerade glücklich darüber, daß die Konferenz in die Zeit des seit 1945 vielleicht gefährlichsten Ost-West-Gegensatzes fiel. Trotzdem hätte man eigentlich erwarten sollen, daß die in Belgrad im Namen des Gewissens der Menschheit auftretenden Politiker sich nicht darauf beschränken würden, auf die äußerst kritische Situation hinzuweisen und an die Vernunft der Blockpolitiker zu mahnen, sondern mit detaillierten Vorstellungen hervortreten würden, wie die gegenwärtige Krise gemeistert werden könnte. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nur teilweise. Manche der Konferenzredner brachten Lösungsrezepte vor, wobei es dahingestellt bleiben soll, ob diese für beide Blöcke oder auch nur für einen annehmbar wären.

Dr. Harry *Schleicher*, deutscher Pressekorrespondent in Belgrad.

Andererseits gingen jedoch die Meinungen der in Belgrad vertretenen blockfreien Politiker gerade in den für die Erhaltung des Weltfriedens heute wichtigsten Fragen oft so diametral auseinander, daß auf dem Altar unbefleckter Konferenzsolidarität ein großes Kompromißopfer gebracht werden mußte. Das Ergebnis war ein blaß-frommer Friedensappell an die Welt, mit dessen Ueberreichung an Präsident *Kennedy* und Ministerpräsident *Chruschtschow* die beiden für das Weltgeschehen Höchstverantwortlichen dringend ermahnt werden sollten, schleunigst Kontakte aufzunehmen und so lange am Konferenztisch zusammenzusitzen, bis die allgemeine und vollständige Abrüstung erreicht sei.

Neben diesem Friedensappell wurde noch die „Erklärung der Staats- und Regierungschefs“[2] verabschiedet, in der einige grundlegende Ansichten der blockfreien Staaten dargelegt und in 27 Punkten einige konkrete weltpolitische Probleme angesprochen wurden. Allerdings bleibt abzuwarten, ob sie tatsächlich eine verbindliche Plattform für die Politik der Blockfreien abgeben werden. Mit diesen Erklärungen ist der Spannungsbogen der Konferenz nur zum Teil bezeichnet. Wäre es nämlich nach den Wünschen des indischen Premierministers, Jawaharlal *Nehru*, gegangen, der die Konferenzteilnehmer wiederholt daran erinnerte, sie dürften wegen ihrer machtpolitischen Schwäche den Großen keine gebrauchsfertigen Rezepte für deren Krisen liefern, so hätte es nur den Friedensappell und sonst nichts gegeben. Es soll hier nicht untersucht werden, welche Gründe *Nehru* veranlaßten, die Konferenz an jeder konkreten Stellungnahme zu hindern und ihr ein ausgeprägteres politisches Profil zu versagen; fest steht, daß ihm dies nur teilweise gelungen ist. Bereits auf der Vorbereitungskonferenz in Kairo[3] war Indien mit seinem Vorschlag gescheitert, weitere neunzehn Staaten — darunter die neutralen europäischen Länder und die Mitglieder der Französischen Gemeinschaft — einzuladen, deren Teilnahme zweifellos *Nehrus* Anliegen entgegengekommen wäre, die Konferenz zu entradikalisieren. Auch in Belgrad war ihm kein voller Erfolg beschieden. Seine Konferenzwidersacher, darunter am entschiedensten der kubanische Delegierte, Staatspräsident Osvaldo *Dorticos Torrado*, verlangten insbesondere, daß jedes koloniale Problem beim Namen genannt werde. Nahmen *Nehru* und andere den Kolonialproblemen die Schärfe, so raubten andererseits die Widersacher *Nehrus* den versöhnlichen Elementen die Milde: ein Kompromiß war das Ergebnis. Entgegen den radikaleren Vorstellungen, die für ein einziges Schlußdokument plädierten, wurde *Nehrus* Friedensappell aus der 27-Punkte-Erklärung herausgenommen. Kuba hatte einige direkte antiamerikanische Spitzen durchgesetzt, die die Uebergabe eines Gesamtdokuments an Präsident *Kennedy* außerordentlich belastet hätten.

Ist also bereits die formale Trennung der beiden Schlußdokumente ein Kompromiß, so bringt ein Vergleich der Konferenzreden mit der Deklaration diese Entwicklung noch deutlicher zutage. Hierbei kommt gleich noch etwas anderes zum Vorschein: daß die aktivsten Verfechter der blockfreien Politik, *Tito, Sukarno* und *Nkrumah*, gegenwärtig außerordentlich pointiert „linke“ außenpolitische Positionen bezogen haben. Ueber *Nehrus* aktive Mittelposition hatte schon vor Konferenzbeginn kein Zweifel bestanden, in Belgrad überraschte höchstens die sehr gemäßigt ausgewogene Einstellung des Präsidenten der Vereinigten Arabischen Republik, Gamal Abdel *Nasser*, während die vielen anderen Teilnehmer in einzelnen Fragen schwankten oder aber insgesamt keine

klare außenpolitische Konzeption verrieten. Dies mochte der Vielfalt der verschiedenen Ideologien und gesellschaftlich-staatlichen Mischordnungen entsprechen, die die Konferenzteilnehmer repräsentierten. Diese Vielfalt ist aber gleichzeitig die Basis für die gemeinsame Ansicht, allein die Existenz der beiden Machtblöcke sei bereits die Ursache aller gegenwärtigen Weltspannungen. Einige Redner stellten sogar in Abrede, daß die den beiden Blöcken zugrunde liegenden Ideologien für die heutige Krisensituation irgendwie verantwortlich zu machen seien. Dies entsprach sicherlich dem Gemeinsamkeitsstreben der Blockfreien. Würde man nämlich den Ideologien einen bedeutenden Platz einräumen, müßte man gleichfalls ideologisch basierte Positionen beziehen, und damit wäre die Blockfreiheit selbst in Frage gestellt. Diese Formel blieb zwar generell unangetastet, aber die von verschiedenen ideologischen Grundlagen ausgehenden Einschätzungen weltpolitischer Probleme bewiesen, daß auch unter den blockfreien Staaten eine außenpolitische Meinungspolarisierung auf ideologischer Basis besteht, deren Entwicklung sicherlich noch nicht abgeschlossen ist.

Kolonialismus und Entwicklungshilfe

Der verwirrende Widerstreit ideologischer Ansichten offenbarte sich vielleicht am sinnfälligsten bei dem Thema, das die stärkste einigende Basis der blockfreien Staaten bildet: dem Problem des Kolonialismus. Während man einerseits dem indischen Verlangen entgegenkam und in die Erklärung den Satz aufnahm, der Kolonialismus sei im Absterben begriffen, war andererseits nicht nur die Liste der direkt angesprochenen Kolonialprobleme außerordentlich lang, sondern es fand sich auch die bezeichnende Feststellung, Kolonialismus, Imperialismus und Neokolonialismus seien auch heute noch neben der Existenz der beiden Blöcke die Probleme, die am stärksten den Weltfrieden bedrohten. Daß andererseits der Begriff „Neokolonialismus" mit einem völlig undefiniert-unpräzisen Inhalt wiederholten Eingang in die 27-Punkte-Erklärung gefunden hat, legt die Schlußfolgerung nahe, daß es auch in Zukunft um die Auslegung „neokolonialer Aktionen" unter den Blockfreien ideologische Richtungskämpfe geben wird.

Einige Hinweise auf diese Problematik, die gleichzeitig unter den Komplex Entwicklungshilfe fällt, gibt bereits die 27-Punkte-Erklärung. Hier findet sich der bisher ungehörte Vorschlag, eine weitere internationale Konferenz der wirtschaftlich unterentwickelten Staaten einzuberufen. Auf dieser Konferenz sollte nach Mitteln und Methoden gesucht werden, wie die Hindernisse auf dem Wege zu einer schnelleren Entwicklung am besten überwunden werden könnten. Aber bereits die Belgrader Konferenz bewies, daß der Ruf nach Wirtschaftshilfe mit einer gewissen Skepsis gegenüber den hochindustrialisierten Staaten gepaart ist. Wenn die Konferenzteilnehmer unterstrichen, daß alle Empfänger von Wirtschaftshilfe das Recht besitzen müßten, im Rahmen ihrer Wirtschaftspläne selbst über den Einsatz dieser Mittel zu entscheiden, so entspricht dies dem ideologisch nicht artikulierten Angstdenken, die hochentwickelten Staaten könnten auch auf diesem Wege versuchen, alte Machtpositionen zu sichern oder neue zu gewinnen.

Abrüstung und Kernwaffenfrage

In der Behandlung der für die Sicherung des Friedens vielleicht wichtigsten beiden Problembereiche — Abrüstung und Kernwaffenversuche sowie Deutsch-

land- und Berlin-Problem — überwog die Meinung, die Konferenz solle letztlich doch keine konkreten Lösungen geben, weil es sich hierbei um Probleme handele, die in erster Linie die beiden Blöcke angehen. Trotzdem konnte man zumindest in den Reden eine Stellungnahme nicht umgehen, sollte die Konferenz nicht völlig inhaltlos werden. Aber auch die Behandlung der Abrüstungsfrage bewies, daß die blockfreien Staaten ein konkretes Abrüstungsprogramm nicht besitzen oder es nicht verkünden wollen, bevor sie nicht tatsächlich zu den Abrüstungsgesprächen zugelassen werden. Die Exklusivität der Großmächte bzw. Blöcke in dieser Frage zu durchbrechen, ist nämlich eines der bedeutendsten Anliegen der blockfreien Welt oder zumindest ihrer aktivsten Vertreter. Demnach sollten die Blockfreien nicht nur bei Abrüstungsgesprächen, sondern in allen zukünftigen Kontrollinstanzen vertreten sein. Man mag sich fragen, ob solche Forderungen nicht maßgeblich von Prestigedenken geleitet sind, besonders wenn man bedenkt, daß auch die Belgrader Konferenz nicht über die unpräzise Formel hinausgelangt ist, die Abrüstung habe „allgemein und vollständig" zu sein und sich unter „strenger internationaler Kontrolle" zu vollziehen. Die einzig konkrete Aeußerung zu dieser Frage fand sich in der Rede des jugoslawischen Staatschefs *Tito*. Er schlug vor, die Großmächte sollten ihre gegenwärtigen Verteidigungshaushalte einfrieren — die Frage einer Kontrolle blieb dabei gänzlich unberücksichtigt — oder ihre Ausgaben prozentual senken und in einen Entwicklungsfonds leiten.

Somit scheint die Konferenz in der Abrüstungsfrage eine mittlere Position eingenommen zu haben, indem sie das östliche Verlangen nach „allgemeiner und vollständiger Abrüstung" mit der westlichen Forderung nach strikter Kontrolle verband. In der Frage der Wiederaufnahme der sowjetischen Kernwaffenversuche ist es ihr zweifellos nicht gelungen, eine mittlere Position zu finden. Vereinzelt war aus delegationsnahen Kreisen zu hören, die Konferenz hätte sich mit einer Verurteilung des sowjetischen Schrittes auf einen prowestlichen Blockstandpunkt begeben. Bei ihrer Stellungnahme zu kolonialen Fragen hatte die Konferenz jedoch keine Bedenken, eindeutig proöstliche Blockstandpunkte zu unterstützen. Zum Thema der Kernwaffenversuche gelangte keiner der Sprecher über Ausdrücke oft nur persönlicher Betroffenheit hinaus. *Tito* bekundete im Lichte der nicht eingestellten französischen Versuche sogar Verständnis für die von der Sowjetregierung in ihrer Erklärung[4] angeführten Gründe. Es ist das vielleicht erstaunlichste Phänomen dieser Konferenz, daß Moskau nicht nur um die Verurteilung seines provokatorischen Schrittes herumgekommen ist, dessen Ankündigung zwei Tage vor Eröffnung der Konferenz eine stärkere Herausforderung an die blockfreien Staaten als an die westliche Welt darstellen mußte, sondern daß teilweise sogar das sowjetische Verlangen nach einem Junktim zwischen Abrüstungsgesprächen und Verhandlungen über die Einstellung der nuklearen Versuche als berechtigt anerkannt worden ist. Unterstrich doch die Konferenz in ihrer Erklärung, daß sofort Verhandlungen zwecks Einstellung aller Kernwaffenversuche eingeleitet werden müßten, die gesondert oder aber als Teil der Abrüstungsgespräche geführt werden sollten. In der Zwischenzeit müßte ein alle Staaten umfassendes Moratorium verwirklicht werden, ein Moratorium also, das bis zum Bruch durch Moskau zwischen den bedeutendsten nuklearen Mächten bereits bestanden hat.

Deutschland und Berlin

Nicht so gut wie Moskau, aber noch einigermaßen glimpflich kam auf der Belgrader Konferenz die Politik der Bundesrepublik davon. Heftiger als in allen anderen Fragen prallten die widerstreitenden Meinungen bezüglich Deutschlands und Berlins aufeinander. Nach einer Vielzahl von Donnerreden, die die Bonner Hallstein-Doktrin erschütterten, neutralisierten sich die Neutralen schließlich selbst. Deutschland- und Berlin-Frage fanden einen nichtssagenden Eingang in die 27-Punkte-Erklärung. Es wurde betont, das deutsche Problem habe nicht nur regionalen Charakter, sondern könnte von entscheidendem Einfluß auf die künftige Entwicklung der internationalen Beziehungen sein. Es müsse daher im Sinne des Belgrader Friedensappells ohne Gewaltdrohung oder gar Gewaltanwendung gelöst werden. Dieser Formulierung war eine radikale Polarisierung der Standpunkte vorausgegangen. Jugoslawien, Ghana, Indonesien und Kuba repräsentierten die äußerste linke Gruppe, die sich vorbehaltlos für die Existenz zweier deutscher Staaten und deren Anerkennung sowie für die Unterzeichnung eines Friedensvertrages einsetzte. Kleine Variationsgrade bestanden dagegen bezüglich der Oder-Neiße-Grenze insofern, als einige das Problem als bereits gelöst ansahen, während andere auf die endgültige Anerkennung drangen. Neben diesen gab es eine „halblinke" Gruppierung — Indien, Irak, Vereinigte Arabische Republik, Kambodscha, Ceylon, Marokko und Mali —, die die Existenz zweier deutscher Staatengebilde gleichfalls akzeptierte, wenngleich sie nicht für eine völkerrechtliche Anerkennung dieses Zustandes plädierte und keine Formeln für die Lösung des Problems anzubieten versuchte. Zur unqualifizierbaren Mitte kann man Afghanistan, Sudan, Tunesien, Libanon, Guinea, Saudi-Arabien, Birma, Nepal, Jemen und die Algerische Exilregierung zählen, die entweder nur sehr unpräzise oder überhaupt keine Vorstellungen über Deutschland äußerten. Zur prowestlichen Gruppe, die für die Ueberwindung der gegenwärtigen Spaltung und Krise auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes auftrat, kann man dagegen Zypern, Somalia, Kongo und Aethiopien rechnen.

Die Rolle der Blockfreien in den Vereinten Nationen

Nichts hat deutlicher als die Vielfalt der zu Deutschland und Berlin geäußerten Meinungen gezeigt, daß man sich zwar in grundsätzlichen Fragen einig sein, aber in bedeutenden Einzelfragen diametral entgegengesetzte Ansichten vertreten kann. Wendet man sich wieder dem Ausgangspunkt dieser Untersuchung zu, so wäre jetzt das zentrale Anliegen der blockfreien Staaten — ihren Einfluß in den Vereinten Nationen zu stärken — im Lichte dieser Erkenntnis zu beurteilen. Dabei zeichnen sich für die Zukunft zwei Alternativen ab: Entweder die Blockfreien werden die formale Einheit über alle Differenzen stellen, um sich eine möglichst große Stimmenzahl zu sichern. Dies würde jedoch zur Voraussetzung haben, daß, wie im Falle der Belgrader Konferenz, Entschließungen, die aktuelle Blockprobleme betreffen, sehr unpräzis formuliert werden, damit sie nicht von vornherein für eine der beiden Großmächte unannehmbar sind. Oder die Differenzen der blockfreien Staaten werden auch in die Vereinten Nationen hineingetragen. Dann würde es von Fall zu Fall von der tatsächlichen Besetzung der den Blockfreien neugewährten Positionen abhängen, welche politischen Meinungen stärker zum Zuge kommen.

Wie betrachten nun die blockfreien Staaten selbst das Problem einer Reorganisierung der Vereinten Nationen zu ihren Gunsten? Auch hier hat es einen bunten Fächer von Meinungen gegeben, die von einer leicht modifizierten Variante des Chruschtschowschen Troika-Vorschlages (drei Stellvertretende Generalsekretäre sollten dem Generalsekretär als beratendes Gremium beigegeben werden) bis zu dem Gegenvorschlag reichten, das Vetomonopol der Großmächte sei aufzuheben. Die weitverbreitete Unzufriedenheit mit den UN-Aktionen der letzten Zeit reichte jedoch nicht aus, die Reformwilligen unter den Blockfreien mit einem präzisen Vorschlag der Reorganisierung des Generalsekretariats bis in die 27-Punkte-Erklärung durchdringen zu lassen. Hier fand sich zwar die unverbindliche Formel von einer „adäquaten Struktur des UN-Sekretariats“, die jedoch niemand unter den blockfreien Ländern auf eine bestimmte Forderung verpflichtet. Allgemein akzeptiert wurde dagegen das Verlangen, daß der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat erweitert werden müßten.

Ob es den blocklosen Staaten gelingt, mit diesen Wünschen durchzudringen, kann unter Umständen bereits die 16. UN-Vollversammlung beantworten. In jedem Falle kann erst sie eine etwas vollständigere Auskunft auf die Frage geben, in welchem Maße die Belgrader Konferenz tatsächlich ein Erfolg gewesen ist. Zweifellos wird sie in die Geschichte als der wohlgemeinte Versuch eingehen, zur Erhaltung des Weltfriedens beizutragen. Daß jedoch moralische Appelle dazu nicht stets ausreichen, hat leider die Geschichte gleichfalls bewiesen. Der Kellogsche Kriegsächtungspakt von 1928 ist dafür ein mahnendes Beispiel.

Um heute den Krieg zu vermeiden, ist sicherlich nicht nur der gute Willen der Großmächte nötig, sondern eine vernünftige Lösung der noch offenen Weltprobleme. Um dies zu erreichen, muß man, wie die Belgrader Konferenz wiederholt herausgestellt hat, jedoch nicht nur verhandeln, sondern eine Verhandlungsgrundlage besitzen, die Verhandlungsergebnisse in Aussicht stellt. Zweifellos sollte es zu dem einzigen Weg friedlicher Verhandlungen keine Alternative geben. Daß es jedoch zur Lösung konkreter Fragen viele Alternativen gibt, hat gerade die Belgrader Konferenz bewiesen. Die bunte Vielfalt verschiedener Meinungen hat letztlich auch verhindert, daß die blocklosen Staaten den Großmächten ein Lösungsrezept anbieten konnten, hatten sie doch selbst kein annehmbareres als den Wunsch, der Patient möge nicht sterben. Unter diesem Aspekt muß es selbst fraglich erscheinen, ob eine Stärkung des Einflusses der Blocklosen in- und außerhalb der Vereinten Nationen tatsächlich zur Lösung der zwischen den beiden Blöcken bestehenden Probleme beitragen kann. Die es glauben, müssen den Beweis dafür erst noch liefern.

ANMERKUNGEN

[1]) In der Zeit vom 28. Februar bis zum 22. April 1961 stattete *Tito* den Staatschefs von Ghana, Togo, Liberia, Guinea, Mali, Marokko und Tunesien offizielle Besuche ab und traf bei einem inoffiziellen Aufenthalt in der VAR mit *Nasser* zusammen.

[2]) Vgl. den Wortlaut in der Dokumentation über die Belgrader Konferenz auf S. D 585 ff.

[3]) Vom 5. bis zum 13. Juni 1961 fand in Kairo eine Konferenz der Außenminister und Vertreter aus 21 asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten statt, auf der die Belgrader Konferenz blockfreier Staaten vorbereitet wurde.

[4]) Vgl. die Dokumentation in EA 18/1961, S. D 562 ff.

Für und wider den Beitritt Großbritanniens zur EWG

Zweiter Teil

Von Uwe Kitzinger

Im ersten Teil dieses Beitrags[1] wurden die allgemeinen Argumente für und wider den Beitritt Großbritanniens zur EWG aus englischer Sicht erläutert. Die Entscheidung, den Beitritt anzustreben, ist nun gefallen[2]. Und so konzentriert sich das Interesse auf zwei wirtschaftliche Schwierigkeiten, die sich bei einem solchen Beitritt für Großbritannien ergeben würden und die es zu meistern gilt: die Probleme der Agrarpolitik und die Probleme der Vorzugszölle innerhalb des Commonwealth.

Die folgenden Ausführungen sollen zwar kein genaues Rezept für die Lösung der genannten Probleme geben, aber es soll doch gezeigt werden, daß sie lösbar sind, wenn nur der gemeinsame politische Wille dazu vorhanden ist.

HARMONISIERUNG DER AGRARPOLITISCHEN SYSTEME

Vielen Voraussagen zufolge würde der Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt für die Landwirtschaft zwei Auswirkungen haben, die auf den ersten Blick im Widerspruch zueinander zu stehen scheinen: eine Verteuerung der Nahrungsmittel und den Ruin der britischen Landwirte. Solche Prophezeiungen können nur durch eine Gegenüberstellung der gegenwärtigen britischen Agrarpolitik und der agrarpolitischen Vorstellungen der EWG auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden.

Ganz allgemein gesagt werden die Landwirte in den EWG-Ländern durch Zölle und Einfuhrabgaben geschützt werden, mit deren Hilfe die Nahrungsmittelpreise innerhalb der Gemeinschaft über dem Weltmarktniveau gehalten werden, soweit ein Weltmarkt existiert, wie zum Beispiel im Falle von Weizen. Auch Großbritannien erhebt Zölle in beträchtlichem Umfang — namentlich auf Obst und Gemüse, die auf dem britischen Markt teurer sind als auf dem europäischen Kontinent. Daneben gibt es aber in Großbritannien noch andere Maßnahmen, wie zum Beispiel Einfuhrabgaben auf Zucker und das Milchhandelsmonopol (mit dem Ergebnis, daß die Preise für Frischmilch in Großbritannien die höchsten in ganz Europa sind). Auf diese Weise werden die Preise für etwa die Hälfte der britischen landwirtschaftlichen Erzeugung über dem Weltmarktniveau gehalten und der Landwirt auf Kosten des Verbrauchers geschützt. Für die andere Hälfte — Mastvieh, Wolle, Getreide, Eier — wird der Verbraucherpreis niedrig

---

Uwe *Kitzinger,* Research Fellow of Nuffield College; Dozent für Politik am Worcester und Keeble College, Oxford. Früher Sekretär des Wirtschaftsausschusses des Europarats, Straßburg.

gehalten, und der Landwirt erhält aus allgemeinen Steuereinkünften eine alljährlich festgesetzte Entschädigung ausgezahlt, die den Unterschied zwischen dem ihm garantierten und dem für die Importwaren aus den Weltmärkten erzielten Preis deckt[3]. Die für diese und ähnliche direkte Subventionen jährlich aufzubringenden Beträge belaufen sich auf 250 bis 300 Millionen Pfund Sterling — etwa 800 Pfund für jeden hauptberuflichen Landwirt; von den sieben Shilling neun Pence, die der Steuerzahler pro Pfund als Standardeinkommensteuer zahlt, wird also ein Shilling für diese Subventionen verwendet.

Durchschnittliche Produzentenpreise, Juli 1959/Juni 1960
(in US cents pro kg)

	EWG Durchschnitt	Groß-britannien	Dänemark	Durchschnitt EWG, Groß-britannien u. Dänemark	Weltmarkt-preis
Weizen	9,1	7,4	7,2	8,6	6,6
Roggen	7,6	6,0	6,9	7,3	4,6
Gerste	7,9	7,6	6,7	7,7	5,7
Hafer	7,7	7,3	7,2	7,6	5,5
Kartoffeln	3,8	3,6	3,4	3,7	—
Zuckerrüben	1,6	1,9	1,3	1,6	—
(Aequivalent pro kg Zucker) . .	10,2	10,9	7,2	9,7	7,1
Schlachtrinder . . . (Lebendgewicht)	44,9	39,8	30,7	41,7	31,8
Schweinefleisch . . . (Lebendgewicht)	51,3	50,2	43,1	49,8	46,3
Eier	64,9	73,0	45,5	63,3	—
Milch	7,3	9,4	6,3	7,5	—
Butter	146,0	—	96,0	163,1	98,8

Quelle: „Agriculture, the Commonwealth and EEC", PEP, Occasional Paper Nr. 14 vom 10. Juli 1961, S. 46.

Großbritannien kann sich aber von der Agrarpolitik der EWG nicht ausschließen. Damit würde es sich einer politisch wesentlichen Forderung des Vertrages von Rom entziehen. Die Ausklammerung der Landwirtschaft aus den Plänen für die Europäische Freihandelszone war einer der schwerwiegendsten Fehler bei diesem Projekt. Die britische Regierung selbst hat diese Vorstellung schon 1958 aufgegeben. Die agrarpolitische Harmonisierung kann auch nicht dadurch herbeigeführt werden, daß man die Sechs auffordert, das britische System zu übernehmen. Es wäre wohl denkbar, daß die Sechs bereit sind, für einige Grenzfälle in der Landwirtschaft, die unter ungünstigen Bedingungen arbeiten, das britische System der direkten Subventionen zu übernehmen. Sie könnten es sich aber nicht leisten, das britische System für ihre gesamte Landwirtschaft einzuführen; damit würden sie ein Fünftel ihrer arbeitenden Bevölkerung subventionieren — in Großbritannien handelt es sich nur um ein Zwanzigstel der Bevölkerung — und müßten dafür durch neue Steuererhebungen einen Betrag von zehn bis zwanzig

Milliarden DM aufbringen. Um einen Kompromiß zwischen den beiden Systemen zu erreichen, müßte Großbritannien den Sechs nicht nur auf halbem Wege, sondern noch ein ganzes Stück weiter entgegenkommen. Der Schutz, der heute der britischen Landwirtschaft gewährt wird, müßte später zum überwiegenden Teil durch höhere Verbraucherpreise aufgebracht werden und nicht durch die vom Steuerzahler aufzubringenden Subventionen.

NAHRUNGSMITTELPREISE

Dabei ergibt sich die Frage, um wieviel höher die Preise dann liegen müßten. Eine genaue Berechnung ist unmöglich, da die Gemeinschaft noch nicht einmal die Grundsätze für die beabsichtigte Preisgestaltung aufgestellt hat. Die niederländischen Nahrungsmittelpreise liegen heute unter den britischen, während die belgischen, deutschen und französischen nicht viel höher sind. Am höchsten scheinen gegenwärtig die italienischen Nahrungsmittelpreise zu liegen. Wenn die Gemeinschaft bei der Preisgestaltung etwa das belgische und deutsche Niveau zugrunde legt — die Niederländer fordern zur Zeit ein niedrigeres Niveau, und eine britische Mitwirkung an der Entscheidung würde ihrer Sache offensichtlich zusätzliches Gewicht verleihen —, dann würden die britischen Preise voraussichtlich im Durchschnitt leicht ansteigen: Brot, Butter und Fleisch würden teurer, Milch, Obst, Gemüse und Kartoffeln billiger.

Unter der wohl recht großzügigen Voraussetzung einer durchschnittlichen Preissteigerung von 20 vH würde sich folgende Berechnung ergeben: Bei der Kostenberechnung für Nahrungsmittel entfallen etwa 50 vH auf Verarbeitung und Verteilung. Dieser Anteil ist unabhängig von dem Preis, den der Landwirt erhält. Der Verbraucherpreis würde sich also im Verlauf einer sechsjährigen Uebergangszeit nur um etwa 10 vH erhöhen. Da Nahrungsmittel etwa ein Drittel des Lebenshaltungsindex ausmachen, würde sich im Laufe der sechs Jahre eine Erhöhung des Lebenshaltungsindex um 3 bis 4 vH ergeben — das heißt eine Erhöhung um ½ vH im Jahr[4]. Großbritannien hat allein im Jahre 1960 eine Indexerhöhung um 3 vH überlebt. Die zu erwartende Steigerung könnte also keinesfalls als ein großes Unglück bezeichnet werden. Außerdem würde der Preisrückgang für importierte Verbrauchsgüter die Steigerung der Nahrungsmittelpreise mehr als aufwiegen, so daß im Endeffekt die Lebenshaltungskosten eher eine fallende Tendenz aufweisen würden.

Eine Erhöhung der Nahrungsmittelpreise sieht sich natürlich zunächst wie eine reaktionäre Maßnahme an, die hauptsächlich die Armen trifft. Die Kehrseite der Preissteigerung bilden jedoch die Einsparungen bei den Staatsausgaben. Den durch den Verbraucher zu zahlenden höheren Preisen würde eine Einsparung von 150 Millionen Pfund an landwirtschaftlichen Subventionen gegenüberstehen (wobei der Landwirtschaft immer noch 100 Millionen Pfund an Erzeugerzuschüssen verblieben). Damit wäre die Regierung in die Lage versetzt, Familienzuschüsse und Altersrenten um 5 Shilling pro Woche zu erhöhen, was für die betreffenden Bevölkerungsschichten, die einen Ausgleich ja am dringendsten benötigen würden, die Verteuerung der Nahrungsmittel mehr als aufwiegen würde.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE BRITISCHE LANDWIRTSCHAFT

Dem britischen Landwirt würden fünf oder sechs Jahre Zeit gegeben, in denen er sich auf die neue Situation — in der er einen größeren Teil seines Einkommens vom Verbraucher und einen kleineren vom Staat beziehen würde — umstellen könnte. In einem kürzlich von der gewiß nicht agrarfeindlichen Bow-Gruppe veröffentlichten Gutachten heißt es: „Selbst bei pessimistischster Betrachtung würden die vom Landwirt zu erzielenden Preise für Weizen und Schlachtvieh nicht sinken, die Preise für Gerste, Schweinefleisch, Eier, Milch und Zuckerrüben würden geringfügig, wenn auch in keinem Fall um mehr als 10 vH fallen. Für Schafzüchter könnte sich die Situation verbessern, falls sich auf dem Kontinent der Geschmack für Hammel- und Lammfleisch entwickeln ließe[5]." Bei weniger pessimistischer Betrachtung würden sich sogar beträchtliche Vorteile ergeben, zumindest für den tüchtigen Landwirt. Warum sollte schließlich eine gute Absatzorganisation nicht in der Lage sein, in Anbetracht des höheren Preisniveaus auf dem Kontinent gewisse britische Agrarprodukte, wie Rind- und Hammelfleisch und Hühner, abzusetzen?

Der britische Landwirtschaftsbetrieb hält, was Anlage, Betriebsgröße, Betriebsinventar und technische Ausrüstung betrifft, dem Vergleich mit dem deutschen, französischen und italienischen durchaus stand[6]. Landwirtschaftliche Maschinen und Düngemittel dürften auf dem Gemeinsamen Markt billiger werden. Wenn sich die Agrarpolitik einmal von der gegenwärtigen Vorstellung befreit hat, daß jede Kostensteigerung für den Landwirt durch Erhöhung der Subventionen auf den Steuerzahler abgewälzt werden muß, könnte sie ihre Energien darauf verwenden, den weniger leistungsfähigen Betrieben zu einer Ausrüstung zu verhelfen, die ihnen eine rationellere Erzeugung ermöglicht. Die Subventionen, die an Vieh- und Schafzüchter in gebirgigen Gegenden und an kleinere Betriebe gezahlt werden, sind durchaus mit der Agrarpolitik des Gemeinsamen Marktes vereinbar.

In weniger glücklicher Lage befände sich allerdings der Gartenbau. Jedoch könnte eine verbesserte Markttechnik den gegenwärtigen Absatz, wie er sich aus Marktnähe und aus der allgemeinen Bevorzugung heimischer Erzeugnisse ergibt, weiterhin sichern. Jedenfalls stellen 35 000 Betriebe kein unüberwindliches Problem dar. Einer Expertenschätzung zufolge würden etwa 10 vH dieser Betriebe — also 3500 — unter diesen Umständen den Gartenbau aufgeben[7]. Die Regierung könnte denen, die ihren Betrieb aufgeben wollen, einen großzügigen Preis bieten. Das „Cotton Industry Act" ist ein Beispiel dafür, wie Ueberkapazitäten dieser Art zu handhaben sind.

Der Beitrag Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt würde sicherlich gewisse Anpassungen seitens der Landwirtschaft erfordern. Diese Anpassungen können der relativ kleinen Bevölkerungsgruppe, die die Landwirte in Großbritannien darstellen, nur nützen, ohne daß sie für die große Mehrheit der Verbraucher fühlbare Nachteile bringen. Die „National Farmers Union", die im alljährlichen Aushandeln der garantierten Preise ein besonderes Geschick erworben hat, sichert ihre taktische Stellung heute natürlich durch Warnrufe ab, die ihr später das Auftreten gegenüber der Regierung erleichtern sollen[8].

Innenpolitisch würde eine Verpflichtung Großbritanniens auf die landwirtschaftlichen Klauseln des Vertrags von Rom durchaus nicht so stark ins Gewicht fallen, wie vielfach angenommen wird. Es gibt nur wenige Wahlkreise, in denen die Konservativen durch die Stimmenthaltung der Landwirte ihr Mandat verlieren könnten[9]. Wichtiger ist vielleicht der Einfluß, den die „National Farmers Union" auf Wahlkreisvorsitzende und Wahlkreisvereinigungen ausüben könnte, das heißt sie könnte eher mit dem Rücktritt einzelner Parlamentsmitglieder als mit dem Mandatsverlust auf Grund von Wahlergebnissen drohen. Aber selbst innerhalb der Konservativen Partei stehen dieser landwirtschaftlichen die Interessengruppen der City und der Industrie gegenüber. Schließlich ist nicht einzusehen, warum sich der Landwirt in einer neuen europäischen Wirtschaftseinheit, in der die Landwirtschaft durch 15 Millionen Menschen vertreten ist, schlechter stehen sollte als innerhalb einer Wirtschaftseinheit, in der er nur eine Interessengruppe von einer halben Million darstellt.

DIE ZOLLBEGÜNSTIGUNG IM COMMONWEALTH

Dem britischen Landwirt mag es gleichgültig sein, ob er sein Einkommen vom Verbraucher oder vom Staat bezieht. Wie steht es aber mit dem extensiv wirtschaftenden Farmer in Uebersee? Seine Interessen bilden den Kernpunkt des zweiten Problems, das auf irgendeine Weise zu lösen sein wird: die Commonwealth-Präferenzen.

Ehe wir uns den speziellen Fragen zuwenden, die in diesem Zusammenhang zu lösen sind, wären noch zwei allgemeine Feststellungen zu machen. Manche Commonwealth-Länder haben sich bereits wirtschaftlich von Großbritannien gelöst und neuen Lieferanten zugewendet. Dieser Vorgang ist vielleicht in Großbritannien noch nicht richtig erkannt worden. Die britische Ausfuhr stieg zwar im ganzen nicht so rasch an wie die einiger anderer großer Exportländer, wies aber doch, soweit sie ins Commonwealth ging, nur einen geringfügigen relativen Rückgang auf. Die absolute Expansion der Kaufkraft des Commonwealth hat den zunehmenden Zerfall des Commonwealth als festgefügtes Handelssystem verdeckt.

Der Anteil des Commonwealth am Exporthandel Großbritanniens ist gesunken, und die prozentuale Beteiligung des britischen Exports auf den Absatzmärkten des Commonwealth hat sich in noch rascherem Tempo verringert. Ein Vergleich der Ausfuhren Großbritanniens, der Vereinigten Staaten, des Gemeinsamen Marktes und Japans zeigt, daß zwischen 1954 und 1960 der britische Anteil an den Ausfuhren nach Neuseeland von 85 auf 72 vH, nach Australien von 72 auf 51 vH, nach Südafrika von 53 auf 42 vH und nach Indien und Pakistan von 48 auf 37 vH gesunken ist[10].

Andererseits haben auch die Stagnation der britischen Einfuhr und die gleichzeitige Steigerung der Ausfuhren der Commonwealth-Länder dazu geführt, daß einige, wenn auch nicht alle dieser Länder einen größeren Teil ihrer Einkünfte aus der übrigen Welt, insbesondere aus der EWG, dem größten und am schnellsten wachsenden Importeur der Welt, bezogen. Nigeria, Ghana sowie Rhodesien und Njassaland haben in den Jahren zwischen 1955 und 1959 ihre Ausfuhren nach den Sechs verdoppelt, während ihre Ausfuhren nach Großbritan-

nien sich um 15 vH verringerten. Ghana und Pakistan setzen in den EWG-Ländern einen größeren Teil ihrer Exporte ab als in Großbritannien.

Zweitens kann Großbritannien nur dann als Partner im Handels- und Investitionsverkehr von Nutzen für die Commonwealth-Länder und weiterhin der politische und wirtschaftliche Mittelpunkt des von ihnen gebildeten Kraftfeldes sein, wenn es wirtschaftlich stark bleibt und weiterhin in der Lage ist, nicht nur Maschinen und andere Ausrüstungen, sondern auch Techniker und Kapital zur Verfügung zu stellen. Länder wie Indien sind in steigendem Maße gezwungen, ihren Kapitalbedarf aus anderen Quellen zu decken. Schon jetzt kann das Commonwealth nur noch zwei Fünftel seines Kapitalbedarfs aus Großbritannien beziehen, und die letzte Sterlingkrise hat die Befürchtung aufkommen lassen, daß Großbritannien seine Entwicklungshilfe ganz allgemein wird einschränken müssen. Unter solchen Umständen dürfte dem Zusammenhalt des Commonwealth eher mit Maßnahmen gedient sein, die sich zum Wohl der britischen Wirtschaft auswirken, als mit irgendwelchen besonderen Regelungen, die eine gegenseitige Begünstigung vorsehen. Man könnte sogar die Meinung vertreten, daß — wenn die Hilfe nun einmal in zunehmendem Maße von außerhalb des Mutterlandes kommen muß — der politische Fortbestand des Commonwealth besser gewährleistet ist, wenn diese Hilfe aus einer Gemeinschaft bezogen wird, der das Mutterland zumindest als führendes Mitglied angehört.

COMMONWEALTH-PRÄFERENZEN IM EINZELNEN

Zur Zeit gewährt Großbritannien dem Commonwealth Vorzugszölle auf etwa die Hälfte seiner Importe. Diese Begünstigungen machen etwa 8 bis 10 vH des Gesamtwertes der betreffenden Einfuhren aus, so daß sich für alle Importe (einschließlich derjenigen, die nicht unter die Begünstigung fallen) ein durchschnittlicher Präferenzsatz von 4 bis 5 vH ergibt[11]. Diese Begünstigung ist für einige Commonwealth-Länder, wie zum Beispiel Neuseeland, von lebenswichtiger Bedeutung. Wenn Großbritannien dem Vertrag von Rom in seiner derzeitigen Fassung beitritt, so würde das nicht nur das Ende der Commonwealth-Präferenzen bedeuten, sondern in einigen Fällen sogar eine Erhöhung der Einfuhrzölle (oder die Auferlegung variabler Einfuhrabgaben) für Commonwealth-Erzeugnisse — und das in einem Augenblick, da die gegen die Erzeugnisse des Gemeinsamen Marktes errichteten Zollschranken abgebaut werden. Der politische Fortbestand des Commonwealth mag nicht von Handelspräferenzen abhängig sein; dennoch wäre es politisch schwierig und unerwünscht, die Europäische Gemeinschaft durch Präferenzen zu begünstigen, die sich gegen das Commonwealth richten. Ein vorbehaltloser Beitritt Großbritanniens zum Vertrag von Rom würde sich nicht nur in der britischen Innenpolitik bemerkbar machen, sondern könnte sich auch auf die Loyalität der Commonwealth-Länder untereinander und auf die Wirtschaft (und dadurch vielleicht auch die Innenpolitik) der Entwicklungsländer in Asien auswirken.

Andererseits genießen auch bestimmte britische Exporte nach bestimmten Commonwealth-Ländern eine Bevorzugung vor den Waren des Gemeinsamen Marktes oder anderer nicht dem Commonwealth angehörender Länder. Die Gemeinschaft würde es zweifellos als unfair betrachten, wenn Großbritannien

einerseits als gleichberechtigter Partner dem Gemeinsamen Markt beitreten und andererseits in den überseeischen Commonwealth-Ländern seine bevorzugte Stellung gegenüber den neuen europäischen Partnern beibehalten wollte. Uebrigens ist diese Bevorzugung ohnedies im Schwinden begriffen: Während diese Präferenzen vor etwa zehn Jahren noch im Durchschnitt 6 vH ausmachten, sind auch sie jetzt erheblich gesunken. Wie bereits oben dargestellt wurde, müssen die britischen Produzenten auch jetzt schon, trotz der Präferenzen, den Konkurrenzkampf mit der übrigen Welt im Commonwealth aufnehmen. Es wäre also gar kein schlechter Handel, wenn Großbritannien mit dem Verzicht auf die ohnehin nicht so schwerwiegenden Präferenzen im Commonwealth für die Ausschaltung der stärkeren Diskriminierung gegen britische Exporteure bezahlte, die zu erwarten wäre, wenn Großbritannien außerhalb des Gemeinsamen Marktes bliebe. Auf die Bevorzugung gegenüber den Produzenten des Gemeinsamen Marktes könnte Großbritannien leicht verzichten, wenn der Gemeinsame Markt als Gegenleistung seine gegen britische Erzeuger errichtete Schutzmauer abbaut.

Das Problem liegt also hauptsächlich bei den britischen Einfuhren von Commonwealth-Erzeugnissen. Hier handelt es sich wirklich um eine hochkomplizierte Angelegenheit, und man wird elastische Lösungen für die verschieden gelagerten Aspekte des Problems finden müssen. Im folgenden sollen die verschiedenen in der Tabelle auf S. 539 aufgeführten Gruppen einzeln untersucht werden[12].

Rohstoffe

Für diese Gruppe könnte Großbritannien die Anwendung des Gemeinsamen Außentarifs der Gemeinschaft akzeptieren. Für einen großen Teil dieser Produkte ist der Außenzoll des Gemeinsamen Marktes gleich null, und in vielen Fällen der britische Tarif ebenfalls. Nur in fünf Fällen (Aluminium, Blei, Papier, Holzschliff und Zink) würde der von der EWG angewendete Tarif ein Hindernis für den Handel zwischen Großbritannien und dem Commonwealth darstellen. In diesen Fällen könnte die EWG Großbritannien sicherlich ein Einfuhrkontingent zur Deckung seines angemessenen Bedarfs einräumen.

Die EWG hat bei dem Abbau der Rohstoffzölle schon beträchtliche Fortschritte gemacht. Es wäre nur recht und billig, wenn Europa, das vor zehn Jahren noch selbst „Handel statt Hilfe" forderte, jetzt den Rohstoffproduzenten die Gelegenheit gäbe, die Mittel, die sie zu ihrer Entwicklung benötigen, selbst zu verdienen. Niedrige Rohstoffpreise würden andererseits den Fabrikanten am Gemeinsamen Markt den Wettbewerb in der übrigen Welt erleichtern.

Tropische Produkte

Durch die Assoziierung der Ueberseeländer aus den ehemaligen Kolonialgebieten mit der EWG einerseits und die Existenz des Commonwealth andererseits ergibt sich eine Aufspaltung Afrikas in zwei Präferenzgebiete. Für die Erzeuger vieler tropischer Produkte, insbesondere Kakao, Kaffee und Tee, ist Europa in zwei getrennte Zollgebiete aufgeteilt. Großbritannien gewährt Vorzugszölle auf Importe aus den Commonwealth-Ländern, und die EWG-Länder tun das gleiche für Importe aus den assoziierten Ueberseeländern. Außerdem gibt es noch eine dritte Ländergruppe in Afrika, wie zum Beispiel Liberia, Aethiopien oder auch Tunesien und Marokko, die zu keinem der beiden Vorzugsgebiete gehören. Die ganze Situation ist eine politische ebenso wie eine wirtschaftliche Anomalie.

Im Rahmen der Vorschläge, die für den Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt vorgebracht worden sind, ist unter anderem angeregt worden, die EWG und

das Commonwealth sollten ihre Vorzugszölle auf ihre gegenseitigen Gebiete ausdehnen und so den abhängigen Gebieten gemeinsame Vorzugszölle gewähren. Vom „afro-europäischen“ Standpunkt aus gesehen mag eine solche Lösung verlockend erscheinen. Sie würde auch den Forderungen der afrikanisch-madagassischen Gruppe entsprechen, wie sie auf der Straßburger Konferenz vorgebracht wurden. Aber sie würde auf den entschiedenen Widerstand der Länder Asiens und Lateinamerikas, und damit auch der Vereinigten Staaten und Japans, stoßen. Wenn man nicht einen Austritt aus dem GATT in Kauf nehmen will, muß diese Lösung wohl überhaupt als undurchführbar bezeichnet werden. Die Widerstände wären auch keineswegs ungerechtfertigt, denn das Ergebnis wäre nicht eine Bevorzugung bestimmter Produzenten gegenüber den übrigen, sondern eine gegen eine Minderheit — besonders in Südamerika — gerichtete Diskriminierung. Eine solche Lösung würde also offensichtlich den Interessen der freien Welt zuwiderlaufen.

Vielleicht wäre es jetzt an der Zeit, die Frage aufzuwerfen, welchen Sinn die auf tropische Produkte erhobenen Zölle überhaupt haben. Nur in wenigen Fällen, wie zum Beispiel für Pflanzenöle, kann es sich um den Schutz heimischer Interessen handeln. In einem Zeitpunkt, da die reicheren Länder bemüht sind, die Mittel für die Entwicklung der tropischen Gebiete aufzubringen, scheint es sinnwidrig, Abgaben zu erheben, durch die nicht nur das Konsumbild verfälscht, sondern vor allem auch die Möglichkeiten der Erzeugerländer eingeschränkt werden, selber Geldmittel aufzubringen. Die deutsche Verbrauchssteuer auf Kaffee, zum Beispiel, erbrachte allein im Jahre 1959 180 Millionen Dollar — das entspricht fast dem Betrag, den die Bundesrepublik während der ersten fünf Jahre zum Entwicklungsfonds zu leisten haben wird.

In Erkenntnis dieser Situation hat Präsident *Kennedy* eine weltweite Lösung des Problems angeregt: die Abschaffung aller Zölle, Verbrauchssteuern und Mengenbeschränkungen für tropische Erzeugnisse durch alle Industrieländer. Es hat den Anschein, daß die EWG-Kommission einer solchen „Zollabrüstung“ keineswegs ablehnend gegenübersteht. Es müßte allerdings, da sie das Ende der Diskriminierung zugunsten der früher zum französischen Kolonialgebiet gehörenden Länder bedeuten würde, mit starkem Widerstand seitens Frankreichs und der jetzigen assoziierten Länder gerechnet werden. Die Bedenken dieser Parteien könnten nur dann beschwichtigt werden, wenn gleichzeitig andere Hilfsmaßnahmen für die Produzenten tropischer Erzeugnisse eingeleitet würden.

Zölle und Zolldiskriminierung sind nur untergeordnete Faktoren bei der Bestimmung des Exporteinkommens von Produzenten in den Tropen. Viel wichtiger ist das Preisniveau für ihre Erzeugnisse auf dem Weltmarkt. Im Jahre 1958 ergaben sich für die wichtigsten tropischen Produkte, deren Exportwert auf 25 Milliarden Dollar berechnet wurde, Preisschwankungen um 23 vH. Im gleichen Jahr brachten die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich zusammen einen Betrag von drei Milliarden Dollar an Investitionen für die asiatischen und afrikanischen Länder auf, die die Hauptproduzenten dieser tropischen Erzeugnisse sind. Ein Absinken des Durchschnittspreises um 12 vH genügt also, um den gesamten Betrag der im Rahmen der Entwicklungshilfe in diese Länder einströmenden Gelder wirkungslos verschwinden zu lassen. Möglicherweise werden die als Exporterlöse aufgebrachten Gelder etwas anders verwendet als die im Rahmen der Wirtschaftshilfe aufgebrachten; vielleicht werden die letzteren eher für Investitionen verwendet. Aber auf jeden Fall muß das Problem der Preisstabilität für tropische Erzeugnisse eine Hauptsorge für alle sein, die an der politischen Stabilität Afrikas interessiert sind.

Der freie Weltmarkt ist tatsächlich der Markt der freien Welt. Die Sowjetunion hat sich in Guinea dadurch, daß sie die Bananenernte für mehrere Jahre im voraus zu einem günstigen Preis aufkaufte, mehr politische Sympathie erworben, als sie durch große Kapitalgeschenke hätte erreichen können. Eine Erhöhung des Weltmarktpreises

Wert der britischen Einfuhren aus dem Commonwealth im Jahr 1957
(in Millionen Pfund Sterling)
und durchschnittliche Präferenzmargen (in Prozenten des Einfuhrwertes)

	Gesamtwert der Einfuhren		Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren		Rohstoffe Mineralien Brennstoffe usw.		Halbfertig- und Fertigfabrikate	
	Mill. £	*vH*	*Mill. £*	*vH*	*Mill. £*	*vH*	*Mill. £*	*vH*
Gemäßigte Zone								
Kanada	315	3	102	4	169	2	44	8
Australien	228	4	105	8	177	—	6	14
Neuseeland . . .	183	4	132	5	50	1	1	12
Irland	106	4	78	3	13	—	15	14
Afrika								
Westafrika . . .	114	6	26	4	85	7	2	11
Südafrika	98	5	44	8	46	1	7	9
Zentralafrika . . .	82	2	26	4	55	1	1	4
Ostafrika	30	4	17	5	12	2	1	12
Asien								
Indien	157	7	95	6	24	3	37	14
Malaya	70	1	5	5	63	1	2	5
Ceylon	41	6	35	6	5	3	—	—
Pakistan	25	3	4	7	19	—	2	16
Hongkong	23	17	1	10	1	5	22	18
Sonstige Gebiete								
Persischer Golf . .	153	—	—	—	152	—	—	—
Westindien	44	5	21	11	22	—	1	15
Kleinere Lieferanten .	101	. .	31	. .	64	. .	3	. .
Gesamtes Commonwealth-Präferenzgebiet . . .	1769	4	722	6	897	2	144	12

Quelle: „Commonwealth Preference in the United Kingdom". (Hrsg.: Political and Economic Planning.) London 1960, S. 12.

könnte die Lage natürlich komplizieren. Aber mit ihrer zentralisierten Einfuhrpolitik wäre die Sowjetunion durchaus in der Lage, allen Ländern, die politische Bindungen mit ihr einzugehen bereit sind, bessere Handelsbedingungen zu gewähren. Der kommunistische Block könnte sich in seinem jetzigen Stadium steigenden Lebensstandards bald als ein rasch wachsender Absatzmarkt für tropische Erzeugnisse erweisen. Niemand sollte im Westen versuchen, oder sich auch nur den Anschein geben, als versuche er, dem Abschluß von Handels- oder Wirtschaftshilfe-Abkommen afrikanischer Länder mit dem sowjetischen Block Hindernisse in den Weg zu legen. Hingegen sollte der Westen bemüht sein, sich seine eigene Anziehungskraft als Handelspartner zu erhalten.

Dieses Problem können die Sechs nicht allein und auch nicht in Zusammenarbeit mit Großbritannien lösen. Jede Lösung ist von der Mitwirkung der Vereinigten Staaten abhängig. In dieser Richtung dürfte die Hauptaufgabe der neuen Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liegen. Unter der Voraussetzung, daß die Sechs und das Commonwealth die zugunsten ihrer tropischen Handelspartner errichteten Schutzmauern abbauen, könnten die Vereinigten Staaten nach einem Vorschlag der neuen amerikanischen Regierung einen Beitrag zu einem allgemeinen

Kompensationsfonds leisten, der es den afrikanischen Staaten ermöglicht, auch ohne besonderen Präferenzschutz auf eigenen Füßen zu stehen. Wenn Einigkeit über die Mindestmengen erzielt werden kann, zu deren Abnahme sich jedes Verbraucherland verpflichtet, und über die Höchstmengen, die jedes Erzeugerland absetzen will, dann könnten die Produzenten in mageren Jahren auf den Kompensationsfonds zurückgreifen und sich zur Rückzahlung bei steigenden Preisen verpflichten. Dies ist keine neue Idee, und um sie durchzuführen, wären noch enorme praktische Schwierigkeiten zu überwinden. Wenn das aber möglich sein sollte, dann wäre mit dieser weltweiten Regelung zugleich eine begrüßenswerte Lösung für die Fragen der Vorzugszölle in der Assoziation gefunden.

Fabrikate aus Ländern mit niedrigem Lohnniveau

Großbritannien leistet einen nicht unerheblichen Beitrag zur Lösung der weltweiten Entwicklungsprobleme, indem es beträchtliche Mengen an Textilien und ähnlichen Erzeugnissen aus Asien und anderen unterentwickelten Ländern kauft. Aus dem Commonwealth sind das Importe im Wert von 80—100 Millionen Pfund pro Jahr. Diese liberale Politik muß es auch weiterhin fortsetzen können, und vielleicht wird sich die Gemeinschaft als Ganzes ihr anschließen wollen, so daß sich der Absatz dieser Waren in Europa immer mehr ausweitet und die Industrialisierung der betreffenden Länder entsprechend beschleunigt werden kann. Dieser Gesichtspunkt scheint in Brüssel volles Verständnis zu finden.

Fabrikate aus Ländern mit hohem Lohnniveau

Die Importe von Fabrikaten aus Ländern mit hohem Lohnniveau machen weniger als 4 vH der gesamten britischen Importe aus dem Commonwealth aus. Sie stammen fast ausschließlich aus Kanada und stellen weniger als 3 vH des gesamten kanadischen Exports dar. Selbst wenn dieser ganze Posten eines Tages fortfallen sollte, würde der Verlust für Kanada unter den augenblicklichen kommerziellen Verhältnissen schlimmstenfalls eine Erscheinung nebensächlicher Bedeutung sein. Schwieriger stellt sich allerdings die Berechnung der zukünftigen Entwicklung dar. Aber Kanada ist ein reiches Land, das keinen ernstlichen Schaden nehmen würde und, falls es darauf bestünde, sich sogar von Großbritannien Kompensationen für diesen kleinen Posten einhandeln könnte, falls Großbritannien die Einstellung der Präferenzen für Fabrikate aus Commonwealth-Ländern mit hohem Lohnniveau zum Gegenstand von Verhandlungen macht.

Kanada befürchtet, daß es in noch größere Abhängigkeit von dem Markt der Vereinigten Staaten geraten könnte — doch das ist keine kommerzielle, sondern eine politische Frage, die in anderem Zusammenhang zu behandeln wäre. Auf jeden Fall dürften Kanada und andere betroffene Länder durchaus die Möglichkeit haben, sich für die der Gemeinschaft gemachten Zugeständnisse von der EWG auch Gegenleistungen einzuhandeln, die vor allem den Export nach dem viel größeren und schneller wachsenden Markt der Gemeinschaft betreffen würden.

Nahrungsmittel aus der gemäßigten Zone

Großbritannien sollte, solange die Harmonisierung des britischen Systems mit den verschiedenen agrarpolitischen Systemen der EWG-Länder zu einer gemeinsamen Politik noch nicht durchgeführt ist, die Möglichkeit haben, seinen eigenen Bedarf im Rahmen von Zollkontingenten zu importieren. Es scheint, daß die EWG eine solche Zwischenlösung akzeptieren würde. Die endgültige Lösung muß natürlich letzten Endes aus der gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft einschließlich Großbritanniens hervorgehen. Dieses Problem betrifft in erster Linie Neuseeland, das mit seinen zwei Millionen Einwohnern in besonders starkem Maße auf den britischen Markt angewiesen ist, aber auch Australien. Auch in diesem Fall handelt es sich nicht um

Schwierigkeiten, die technisch unlösbar wären. Höhere Fleischpreise in Großbritannien wären kein Schaden für seine Fleischlieferanten. Was Australien und Neuseeland brauchen, wären langfristige Verträge, die ihnen den Absatz bestimmter Mengen (und zwar gar nicht unbedingt kleinerer Mengen, als sie heute absetzen) zu den neuen Agrarpreisen der EWG sichern. Da diese Preise nach der Preisgestaltung innerhalb der Gemeinschaft ausgerichtet sind, würde die Einfuhr nach Großbritannien automatisch abgabefrei sein, und eine politische Unmöglichkeit wäre damit umgangen[13].

Weniger leicht zu lösen dürfte im Hinblick auf die Ueberproduktion von Molkereiprodukten in der EWG die Frage des Absatzes für die neuseeländische Butter- und Käseproduktion sein. Aber auch in diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß eine bilaterale Einigung in der Agrarpolitik zwischen Großbritannien und den Sechs nur eine künstliche Regelung bedeuten kann, die in nicht allzu ferner Zukunft durch umfassendere Regelungen überholt werden wird. Die Bedeutung einer durch den Einschluß Großbritanniens erweiterten Gemeinschaft als Welt-Einfuhrmarkt legt dieser Gemeinschaft eine große Verantwortung für die Wahrung der Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger in vielen Teilen der Welt auf. Die neue Regierung in den Vereinigten Staaten bemüht sich jetzt, solche Probleme auf globaler Ebene zu lösen durch weltweite Abkommen über die Erzeugung, den Verkauf und die kostenlose Verteilung von Nahrungsmitteln. Die Interessen der Produzenten im Commonwealth wären im Rahmen solcher Abkommen besser geschützt als durch die Zollpräferenzen, die mit der britischen Mitgliedschaft im Gemeinsamen Markt doch nicht mehr vereinbar sind und auf jeden Fall auf lange Sicht nur schwer gegenüber dem allgemeinen Druck gegen jede Art der Diskriminierung aufrechtzuerhalten wären. Es wäre also vorstellbar, daß bis zur Beendigung der Uebergangsperiode bereits weltweite Abmachungen über die Stabilisierung der Weltagrarmärkte bestehen, die den Commonwealth- und anderen Erzeugerländern angemessene Exporteinkünfte garantieren und dort, wo ein akuter Notstand oder langfristige Entwicklungspläne dies rechtfertigen, die kostenlose Lieferung landwirtschaftlicher Ueberschüsse in die unterernährten Gebiete der Welt im Rahmen des Feldzuges gegen den Hunger möglich machen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Ausschlaggebend ist, daß Großbritannien nicht vor die Notwendigkeit gestellt werden kann und darf, sich zwischen dem Commonwealth und Europa zu entscheiden. Wenn es wirklich zu dieser falschen Fragestellung kommen sollte, wäre die Entscheidung wahrlich eine undankbare Aufgabe. Es ist sehr bedauerlich, daß der Gemeinsame Außentarif für die Gemeinschaft fast ebenso zum unantastbaren Symbol geworden ist wie die Präferenzen für das Commonwealth, denn in Wirklichkeit ist für beide Gemeinschaften die diskriminierende Zollpolitik nur ein untergeordneter Faktor. In fast jeder anderen Hinsicht stehen Europa und das Commonwealth nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, sondern ergänzen sich in ihrer Konzeption. Es liegt im wirtschaftlichen und im politischen Interesse beider Gemeinschaften, daß Großbritannien in beiden seine besondere Mission erfüllt, und gerade diese Sonderstellung wird seiner Mitwirkung in beiden ihren besonderen Wert geben. Die Gemeinschaft darf jetzt auch allmählich ein größeres Selbstvertrauen entwickeln, das ihr gestattet, solchen speziellen Schwierigkeiten gegenüber eine gewisse Toleranz zu üben. Eine neue und entscheidende moralische und politische Verpflichtung Großbritanniens und des Commonwealth gegenüber dem europäischen Kontinent scheint in der heutigen Situation auch dann nicht zu teuer bezahlt, wenn man dafür gewisse zusätzliche Exportchancen nicht verwirklicht.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. Uwe *Kitzinger,* Für und wider den Beitritt Großbritanniens zur EWG, in EA 14/1961, S. 379 ff.

[2]) Vgl. die Dokumentation in EA 16/1961, S. D 457 ff.

[3]) Vgl. M. W. *Butterwick,* Agriculture and the Common Market, in *The Guardian* vom 29. März 1961; und Farm Subsidies Here and in Germany, in *The Times,* 9. Februar 1961.

[4]) Vgl. Food Prices and the Common Market (Hrsg.: Political and Economic Planning), London 1961.

[5]) Vgl. Graham *Hallet,* British Agriculture and Europe, in *Crossbow,* Spring 1961.

[6]) Vgl. T. K. *Warley,* The Impact of European Economic Integration on British Agriculture and the Commonwealth, University of Nottingham; Edgar *Thomas,* British Agriculture and the Link-up with Europe, in *Farm,* Mai/Juni 1961; Derek T. *Healey* in *The Agricultural Merchant,* März 1961; Graham *Hallet* in *Journal of Agricultural Economics,* Dezember 1960; R. E. *Williams,* A Comment on Mr. Hallet's Article, in *Journal of Agricultural Economics,* Vol. XIV, No. 3.

[7]) R. R. W. *Folley* in Commercial Horticulture in Great Britain, Wye College, University of London.

[8]) Vgl. *NFU Information Service,* Vol. 16, No. 2, 1961, wo die National Farmers Union ihren Protest gegen eine britische Verpflichtung auf die landwirtschaftlichen Klauseln des Vertrages von Rom in folgenden Punkten zusammenfaßt:

1. Die Landwirtschaftsgesetze von 1947 und 1957 wären nicht mehr anwendbar.
2. Die durch die gemeinsame Agrarpolitik gewährleistete Stabilität würde wesentlich geringer sein als die im Rahmen der Landwirtschaftsgesetze gegebene Stabilität.
3. Die garantierten Preise für Getreide, Zucker und Milch müßten zugunsten einer Preisgestaltung aufgegeben werden, die von den Großhandelspreisen ausgeht und nur eine annähernde Einhaltung des Niveaus gewährleistet. Dabei dürfen dem Produzenten Abgaben auferlegt werden, aus denen landwirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen finanziert werden.
4. An Stelle der garantierten Preise für Schlachtvieh, Schweine und Eier würden Zölle und variable Abgaben treten. Der garantierte Preis für Wolle müßte aufgegeben werden. Für Kartoffeln, Hammel- und Lammfleisch hat die Kommission überhaupt keine besonderen Vorschläge gemacht.
5. Für Obst- und Gemüseimporte aus Nichtmitgliedländern soll ein gemeinsamer Außenzoll eingeführt werden; britische Importe aus den Ländern der Gemeinschaft würden zollfrei eingeführt werden; für den Handel innerhalb der Gemeinschaft würden gemeinsame Wettbewerbsregeln und Qualitätsbegriffe eingeführt werden.
6. Aus den Vorschlägen der Kommission für die Verkaufs- und Preispolitik geht keineswegs ohne weiteres hervor, daß britische Produzenten letzten Endes im Durchschnitt höhere Preise für ihre landwirtschaftlichen Produkte erhalten werden.
7. Die Produktionskosten würden steigen, besonders im Fall von Futtergetreide.
8. Produktionszuschüsse werden wahrscheinlich geändert werden müssen.
9. In Anbetracht der verschiedenartigen Versorgungslage in der Gemeinschaft und in Großbritannien würde die Einführung des Freihandels den europäischen Produzenten wahrscheinlich in höherem Maße zugute kommen als den britischen.
10. Im Rahmen der gemeinsamen Politik zum Ausgleich der Interessen aller Mitgliedstaaten würde die Tendenz bestehen, die Interessen der britischen Produzenten denen der anderen Mitgliedstaaten, die besonders in ihrer industriellen Struktur größere Aehnlichkeit aufweisen, unterzuordnen.

[9]) Vgl. J. Roland *Pennock,* The Political Power of British Agriculture, in *Political Studies,* Vol. VII, No. 3, Oktober 1959. *Pennock* führt eine Untersuchung der Wahlergebnisse von 1955 nach einzelnen Wahlkreisen und der Volkszählung von 1951 durch und schließt: „Auf Grund der obigen Analyse kann man billigerweise schließen, daß die politische Macht der britischen Landwirtschaft (jedenfalls soweit sie sich aus der Einschätzung wahltechnischer Vorteile ergibt) mehr auf einem Mythos als auf Tatsachen beruht. Viele Leute — besonders diejenigen, die Schlüsselstellungen in den Parteiorganisationen innehaben — versichern uns, daß der landwirtschaftliche Wähler bedeutendes Gewicht hat, daß von seiner Stimme 30, 40, ja sogar 50 Wahlkreise abhängen können. Diese weitverbreitete Ansicht scheint nicht ganz den Tatsachen zu entsprechen. Realistischer wäre es, von zwölf oder höchstens sechzehn Wahlkreisen zu sprechen."

[10]) Vgl. Ronald S. *Gilbert,* Britain's Falling Share of Sterling Area Imports, in *National Institute Economic Review,* März 1961, S. 18—59.

[11]) Vgl. Commonwealth Preference in the United Kingdom (Hrsg.: Political and Economic Planning), London 1960.

[12]) Vergleiche zu diesen Vorschlägen auch die etwas weniger weitgehenden in dem Bericht des konservativen Abgeordneten Robert *Mathew* an die Versammlung der Westeuropäischen Union, Dokument 200 vom 29. April 1961.

[13]) Vgl. Agriculture, the Commonwealth and E. E. C. (Hrsg.: Political and Economic Planning), London 1961.

Die militärische Bedeutung der Südflanke der NATO

Von Charles Brown

DIE SCHAFFUNG DER BEFEHLSBEREICHE SÜDEUROPA UND MITTELMEER

Die südliche Flanke der NATO hat nicht nur für die südeuropäischen Länder, sondern für den Schutz ganz Westeuropas eine ungeheure Bedeutung. Als das Oberkommando der Alliierten Streitkräfte Europa-Süd im Juni 1951 gegründet wurde, war der Kommandobereich des Oberbefehlshabers (Commander in Chief, Allied Forces Southern Europe — CINCSOUTH) auf bestimmte Marine-, Heer- und Luftstreitkräfte Italiens und die Sechste Amerikanische Flotte beschränkt. Der größere Teil der italienischen Marinestreitkräfte verblieb jedoch unter italienischem Oberkommando. Außer diesen italienischen Einheiten waren auch seitens anderer NATO-Mächte Flotteneinheiten im Mittelmeer stationiert, die nicht dem Oberbefehl von CINCSOUTH unterstellt waren. Vom militärischen Standpunkt gesehen befand sich die NATO damals überhaupt in einer schwachen und gefährdeten Position. Die südliche NATO-Flanke hing sozusagen in der Luft und hätte jederzeit durch ein sowjetisches Umfassungsmanöver außer Gefecht gesetzt werden können. Griechenland und die Türkei boten überall offene Angriffsflächen.

Die Situation wurde jedoch rechtzeitig erkannt, und Griechenland und die Türkei traten im folgenden Jahr dem Bündnis bei. Ausgewählte Einheiten ihrer Land- und Luftstreitkräfte wurden dem Oberbefehl von CINCSOUTH unterstellt.

Ein Jahr später wurde das zweite NATO-Oberkommando im Süden mit Hauptquartier in Malta gegründet. Dieses erhielt die Bezeichnung Alliierte Streitkräfte Mittelmeer (Allied Forces Mediterranean — AFMED); bestimmte Einheiten Italiens, Griechenlands, der Türkei, Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten wurden für diesen Befehlsbereich abgestellt. Damit waren die Befehlsbereiche für die Südflanke so geordnet, daß alle Marinestreitkräfte mit Ausnahme der Sechsten Amerikanischen Flotte CINCAFMED und alle Land- und Luftstreitkräfte sowie die Sechste Amerikanische Flotte CINCSOUTH unterstellt waren. Das ist das Bild, wie es auch heute noch Gültigkeit hat.

DIE AUFGABEN VON CINCSOUTH UND CINCAFMED

Die CINCSOUTH zugewiesenen Aufgaben bestehen ganz allgemein gesprochen darin, die Staatsgebiete Italiens, Griechenlands und der Türkei zu verteidigen und die Dardanellen, die Zugänge zum Schwarzen Meer, zu kontrollieren. Im Rahmen dieser Aufgaben hat der Oberste Alliierte Befehlshaber Europa (Supreme Allied Commander Europe — SACEUR) CINCSOUTH ferner die Verantwortung für die Koordinierung aller Luftabwehrmaßnahmen im gesamten

Admiral Charles Randall *Brown* (US Navy). Seit 1959 Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte Europa-Süd, vorher Befehlshaber der Sechsten Flotte.

südlichen europäisch-mediterranen Becken und für die Luftabwehr bei der Schiffahrt, soweit er dazu in der Lage ist, und unter Berücksichtigung vorrangiger Aufgaben, übertragen. Außerdem fallen die Luftaufklärung und die Führung atomarer Gegenschläge in den Aufgabenbereich von CINCSOUTH.

Man kann also sagen, daß die Festlandmassen Italiens, Griechenlands und der Türkei in den Verantwortungsbereich von CINCSOUTH fallen, und daß sich daraus gewisse Verpflichtungen ergeben, die sich auf das gesamte Mittelmeer und den Luftraum über dem mediterranen See- und Festlandkomplex erstrecken. Wie bereits erwähnt, ergänzen sich die Kommandobereiche von CINCSOUTH und CINCAFMED. In den Aufgabenbereich von CINCAFMED fallen: die Unterstützung der Marinestreitkräfte von CINCSOUTH bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, Schutz der alliierten Schiffahrt im Mittelmeer, Offenhalten der Seewege, offensive und defensive Unterseeboot- und Ueberwasser-Operationen im Mittelmeer und im Schwarzen Meer.

Das Gebiet, in dem die Marinestreitkräfte und Marineluftstreitkräfte von CINCAFMED ihre Operationen ausführen, erstreckt sich ebenso wie das Operationsgebiet von CINCSOUTH über das gesamte Mittelmeer und das Schwarze Meer. Zwei der SACEUR unterstellten Oberbefehlshaber haben also hier im Mittelmeer und im Schwarzen Meer Kommandobereiche, die sich regional decken.

Die enge und harmonische Zusammenarbeit, die zwischen diesen beiden Kommandobereichen herrscht, ist sicherlich zum Teil darauf zurückzuführen, daß die Operationen der Marinestreitkräfte von CINCSOUTH und CINCAFMED sich in keiner Weise überschneiden, sondern vielmehr ergänzen.

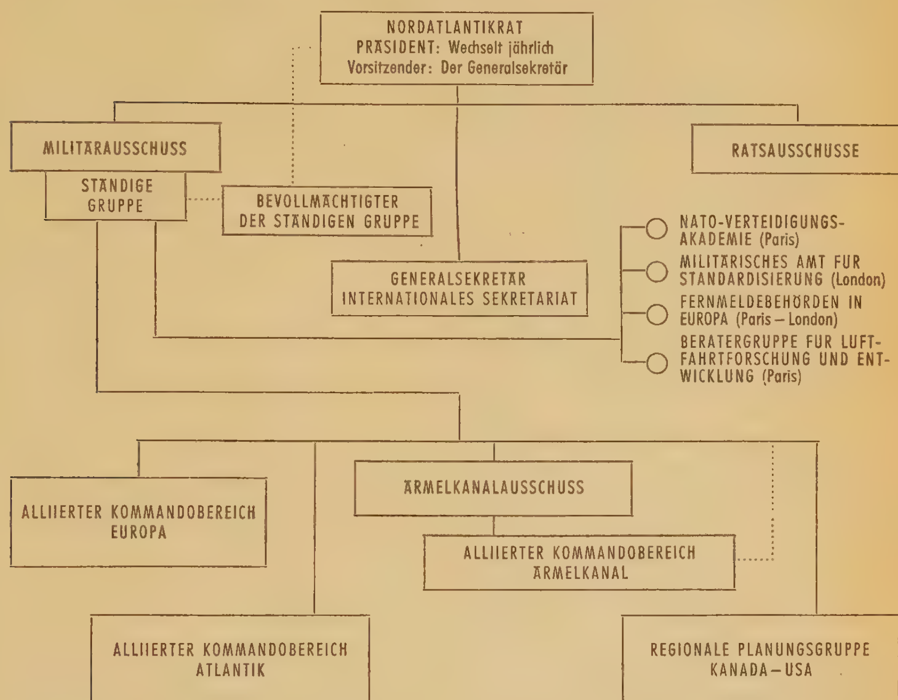
DIE KOMMANDOSTRUKTUR IM KOMMANDOBEREICH SÜDEUROPA

Die Organisation, die die Bewegungen der Land-, See- und Luftstreitkräfte im Gebiet von CINCSOUTH leitet, gliedert sich unter dem Obersten Hauptquartier in Neapel in vier größere untergeordnete Hauptquartiere. Zwei davon, das Hauptquartier des Befehlshabers der Alliierten Eingreif- und Unterstützungs-Seestreitkräfte Europa-Süd (Naval Striking and Support Forces Southern Europe — STRIKFORSOUTH) und das Hauptquartier des Befehlshabers Alliierte Luftstreitkräfte Europa-Süd (Air Forces Southern Europe — AIRSOUTH), liegen in unmittelbarer Nähe des Hauptquartiers von CINCSOUTH. Die beiden anderen untergeordneten Hauptquartiere sind das Hauptquartier des Befehlshabers Alliierte Landstreitkräfte Europa-Süd (LANDSOUTH), das sich in Verona befindet, und das Hauptquartier des Befehlshabers Alliierte Landstreitkräfte Europa-Südost (LANDSOUTHEAST) in Izmir.

Im einzelnen unterstehen die Marinestreitkräfte, also STRIKFORSOUTH, dem Befehl von Vizeadmiral *McDonald* von der amerikanischen Marine. Diese Marine-Eingreifgruppe (Striking Force) setzt sich aus Einheiten der Sechsten Amerikanischen Flotte zusammen, die für den Einsatz im Rahmen der NATO am Tage X („D Day") abgestellt sind. Der Befehlshaber dieser Gruppe hat eine zweifache Verantwortung, einmal auf nationaler Ebene als Befehlshaber der Sechsten Flotte, zum anderen auf internationaler Ebene als Befehlshaber STRIKFORSOUTH. STRIKFORSOUTH ist die NATO-Bezeichnung für die Sechste Flotte. Der Befehlshaber verbringt seine Zeit hauptsächlich bei den Ausbildungsübungen

im Mittelmeer, die seine Flotte auf der höchsten Stufe der Einsatzfähigkeit erhalten. Andererseits bedeutet das, daß er sich in beträchtlicher räumlicher Entfernung von CINCSOUTH bewegt. Daher wird seine Planung in Friedenszeiten gewöhnlich durch seinen Stellvertreter wahrgenommen, dessen Hauptquartier sich neben dem von CINCSOUTH in Neapel befindet.

ZIVILE UND MILITÄRISCHE ORGANISATION DER NATO
STAND SOMMER 1961



Die Luftstreitkräfte — AIRSOUTH — unterstehen dem Befehl des Generalleutnants der amerikanischen Luftstreitkräfte R. P. *Swofford.* Ihm sind zwei untergeordnete Kommandoabschnitte unterstellt, die Fünfte Alliierte Taktische Luftflotte (Fifth Allied Tactical Airforce) mit Hauptquartier in Vicenza, das für Luftoperationen im italienischen oder LANDSOUTH-Gebiet verantwortlich ist, und die Sechste Alliierte Taktische Luftflotte (Sixth Allied Tactical Airforce) mit Hauptquartier in Izmir, das für Luftoperationen im griechisch-türkischen oder LANDSOUTHEAST-Gebiet verantwortlich ist. Außerdem sind Einheiten der britischen Luftwaffe (Royal Air Force) und der amerikanischen Luftwaffe (United States Air Force) für den Einsatz im AIRSOUTH-Kommandobereich entweder bereits abgestellt oder vorgesehen.

Die Landstreitkräfte schließlich gliedern sich, wie schon angedeutet wurde, in Landstreitkräfte Italiens oder LANDSOUTH und die Landstreitkräfte Griechen-

lands und der Türkei mit der Bezeichnung LANDSOUTHEAST. LANDSOUTH, der italienische Teil, untersteht dem Oberbefehl des Generals der italienischen Armee *Bernabo,* der sein Hauptquartier in Verona hat. General *Bernabo* hat den Oberbefehl über die italienischen Landstreitkräfte, die für den Einsatz in der NATO abgestellt sind. Außerdem untersteht ihm der Einsatzverband der Vereinigten Staaten für Europa-Süd (United States Southern European Task Force — SETAF), eine mit taktischen Raketen ausgerüstete Truppe, die Atomwaffen einsetzen kann.

Die Fünfte Alliierte Taktische Luftflotte in Vicenza arbeitet eng mit General *Bernabo* zusammen und unterstützt seine Landoperationen im italienischen Festlandbereich, d. h. in LANDSOUTH.

LANDSOUTHEAST in Izmir untersteht dem Generalleutnant der amerikanischen Armee *Storke.* Seine Truppen setzen sich aus den für den Dienst bei der NATO abgestellten Landstreitkräften Griechenlands und der Türkei zusammen.

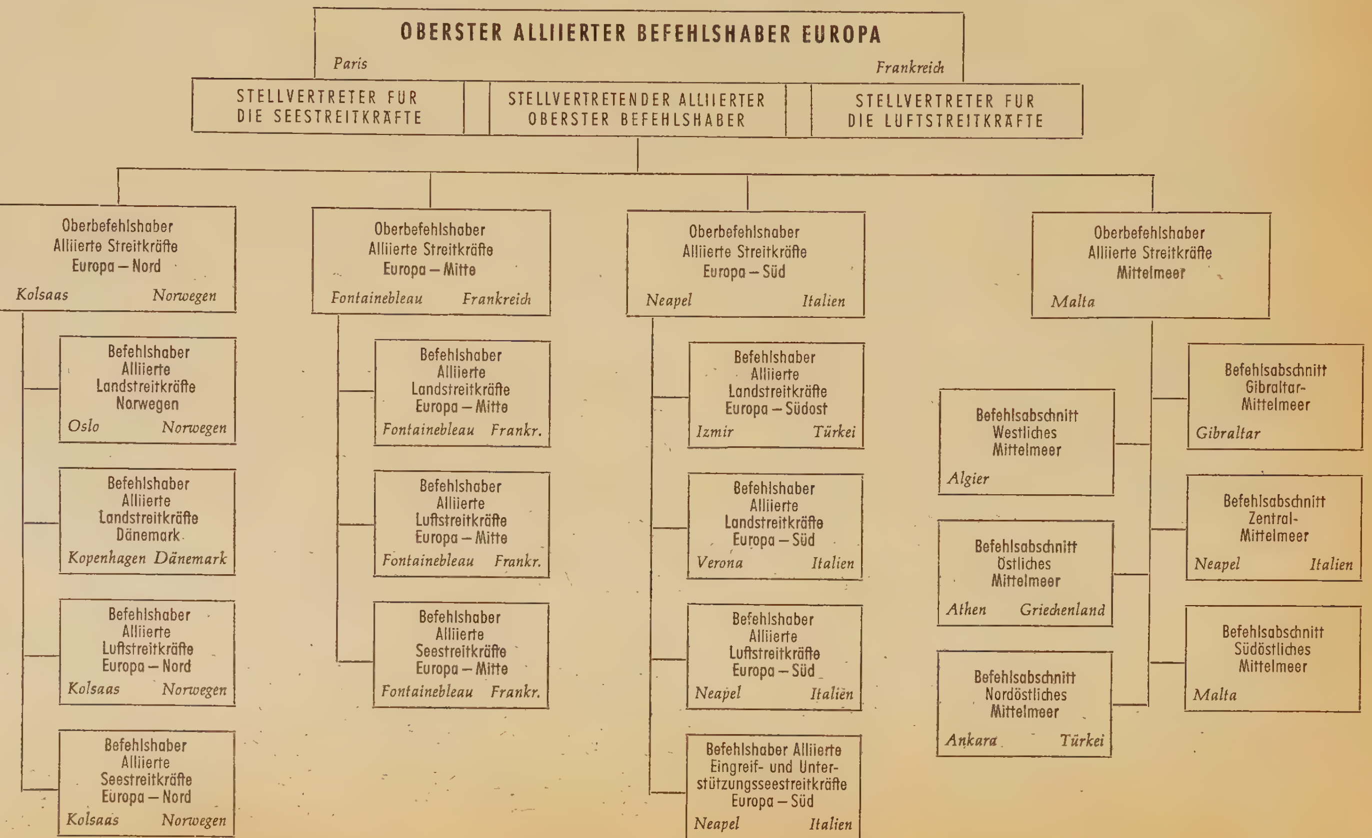
Die Sechste Alliierte Taktische Luftflotte (Sixth Allied Tactical Airforce), deren Hauptquartier sich neben dem General *Storkes* befindet, arbeitet eng mit ihm zusammen und unterstützt seine Landoperationen in Griechenland und der Türkei.

Der Rundgang durch die untergeordneten Kommandobereiche führt zurück zum Hauptquartier von CINCSOUTH in Neapel. Im Stabe von CINCSOUTH dienen Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften sowie Zivilisten aus Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten und auch aus den drei Ländern dieses Kommandobereichs. Es ist also ein echtes international zusammengesetztes NATO-Hauptquartier. Die Zusammenarbeit in diesem Rahmen ist von einem höchst erfreulichen Geist der Einmütigkeit getragen. Die Vertreter aus diesen sechs Nationen, aus Heer, Marine und Luftwaffe, sind ausnahmslos Männer, die der Sache dienen und die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgabe allem voranstellen.

GEOGRAPHISCHE BESONDERHEITEN DES KOMMANDOBEREICHS EUROPA-SÜD

Vom geographischen Standpunkt aus betrachtet hat das Gebiet von CINCSOUTH einige ungewöhnliche Besonderheiten aufzuweisen. Es besteht aus drei gebirgigen Festlandmassen, Italien, Griechenland und der Türkei, die durch große Entfernungen voneinander getrennt sind; dazwischen zahlreiche Inseln und eine große Wasserfläche, die in acht einzelne Meere zerfällt, jedes mit seinen besonderen Eigenarten, speziell hinsichtlich der Wetterverhältnisse.

Das norditalienische Gebiet ist durch zwei neutrale Länder, die Schweiz und Oesterreich, von Mitteleuropa getrennt, das ebenfalls einen der SACEUR unterstehenden größeren Kommandobereiche darstellt. Im Norden und Osten wird Italien durch ein weiteres neutrales Land, Jugoslawien, von den nächstliegenden sowjetischen Satellitenstaaten getrennt. Die unwegsamen gebirgigen Landgebiete dieses kommunistischen Staates erstrecken sich in südöstlicher Richtung parallel zum italienischen Festland, jedoch auf dem größten Teil dieser Strecke durch die Adria von Italien getrennt. Jugoslawien grenzt außerdem an Albanien und Griechenland. Die Stellung Jugoslawiens, die Lage, in der es sich im Falle eines Krieges befinden würde, bereitet der NATO beträchtliches Kopfzerbrechen.


ALLIIERTES OBERKOMMANDO EUROPA · STAND SOMMER 1961
OBERSTER ALLIIERTER BEFEHLSHABER EUROPA
Paris Frankreich
STELLVERTRETER FÜR DIE SEESTREITKRÄFTE
STELLVERTRETENDER ALLIIERTER OBERSTER BEFEHLSHABER
STELLVERTRETER FÜR DIE LUFTSTREITKRÄFTE
Oberbefehlshaber Alliierte Streitkräfte Europa – Nord
Kolsaas Norwegen
Befehlshaber Alliierte Landstreitkräfte Norwegen
Oslo Norwegen
Befehlshaber Alliierte Landstreitkräfte Dänemark
Kopenhagen Dänemark
Befehlshaber Alliierte Luftstreitkräfte Europa – Nord
Kolsaas Norwegen
Befehlshaber Alliierte Seestreitkräfte Europa – Nord
Kolsaas Norwegen
Oberbefehlshaber Alliierte Streitkräfte Europa – Mitte
Fontainebleau Frankreich
Befehlshaber Alliierte Landstreitkräfte Europa – Mitte
Fontainebleau Frankr.
Befehlshaber Alliierte Luftstreitkräfte Europa – Mitte
Fontainebleau Frankr.
Befehlshaber Alliierte Seestreitkräfte Europa – Mitte
Fontainebleau Frankr.
Oberbefehlshaber Alliierte Streitkräfte Europa – Süd
Neapel Italien
Befehlshaber Alliierte Landstreitkräfte Europa – Südost
Izmir Türkei
Befehlshaber Alliierte Landstreitkräfte Europa – Süd
Verona Italien
Befehlshaber Alliierte Luftstreitkräfte Europa – Süd
Neapel Italien
Befehlshaber Alliierte Eingreif- und Unterstützungsseestreitkräfte Europa – Süd
Neapel Italien
Oberbefehlshaber Alliierte Streitkräfte Mittelmeer
Malta
Befehlsabschnitt Westliches Mittelmeer
Algier
Befehlsabschnitt Östliches Mittelmeer
Athen Griechenland
Befehlsabschnitt Nordöstliches Mittelmeer
Ankara Türkei
Befehlsabschnitt Gibraltar-Mittelmeer
Gibraltar
Befehlsabschnitt Zentral-Mittelmeer
Neapel Italien
Befehlsabschnitt Südöstliches Mittelmeer
Malta

Mitten im Befehlsbereich CINCSOUTH liegt der sowjetische Satellitenstaat Albanien, der — klein wie er ist — als möglicher Standort für U-Boot-Bunker, als Ausgangspunkt für Minenlegoperationen an den Küsten und als Raketen- und Luftstützpunkt eine entschiedene und ständig wachsende Gefahr darstellt.

Weiter östlich haben sowohl Griechenland wie auch die Türkei einen sowjetischen Satellitenstaat zum unmittelbaren Nachbarn: Bulgarien. Die Türkei schließlich stößt mit einem Teil ihrer Ostgrenze an sowjetisches Gebiet, eine seltene und nicht gerade angenehme Besonderheit, die sie mit Norwegen gemeinsam hat.

Das Mittelmeer, das den Hauptverbindungsweg des gesamten Bereichs darstellt, ist im Norden begrenzt von Südeuropa und der Türkei, im Osten durch den unruhigen und explosiven Mittleren Osten, im Süden durch Nordafrika — neuerdings ein für sowjetische Infiltrationsversuche bevorzugtes Gebiet — und im Westen von Spanien und der Meerenge von Gibraltar, durch die sowjetische Unterseeboote durchaus eindringen könnten.

DIE STRATEGISCHE BEDEUTUNG

Die strategische Bedeutung dieses Gebietes für die NATO ist ungemein groß. Ein sowjetischer Vorstoß nach Süden — sei es durch Italien, Griechenland oder die Dardanellen — könnte das mediterrane Verteidigungssystem aufspalten, große Festlandmassen isolieren und die lebenswichtigen Verbindungswege des Westens durch das Mittelmeer sowie die Flanke der NATO-Verteidigung abschneiden.

Entscheidend für das gesamte Verteidigungssystem ist das Gebiet der Dardanellen im Zentrum des Kommandobereichs. Die gefährdete Lage der Dardanellen und der Zugänge vom Schwarzen Meer her ist ein Punkt, der CINCSOUTH stark beschäftigt.

Es dürfte an dieser Stelle angebracht sein, die Situation, in der sich der Westen heute befindet, einmal ganz schonungslos darzustellen. Wir wiederholen nur, was auf der Hand liegt, wenn wir sagen, daß die NATO — ein ausschließliches Verteidigungsbündnis — sich einer Macht gegenübersieht, die ihrem Ursprung nach revolutionär, den heutigen Tatsachen nach eine Diktatur, ihrer Natur nach umstürzlerisch und in all ihren Zielen aggressiv ist — und daß diese Ziele ausnahmslos in unüberbrückbarem Gegensatz zu denen des Westens stehen.

Dennoch würde kaum jemand behaupten, daß diese Ziele einen regelrechten Heißen Krieg gegen den Westen einschließen — aus verständlichen Gründen. Durch die ungehemmte Entwicklung der atomaren Rüstungen hat der Krieg seinen Grundcharakter geändert. War er früher ein noch gerade ertragbares Werkzeug der nationalen Politik, so bedeutet er jetzt beiderseitigen Selbstmord. Diese Tatsache ist allen Menschen klargeworden. Jede feindliche Macht kann sich die Schrecken eines Atomkrieges ebenso gut ausmalen wie wir.

Sollte allerdings ein potentieller Feind die Absichten des Westens falsch auslegen oder Fehlberechnungen bezüglich des westlichen Potentials anstellen, dann könnte ein allgemeiner Krieg jederzeit auf Grund eines wohlüberlegten Ueberraschungsangriffs ausbrechen. Die größte Gefahr ist jedoch die eines durch Versehen herbeigeführten Kriegsausbruchs. Ein solcher Fall könnte durch verschie-

dene Umstände herbeigeführt werden, die allerdings letzten Endes alle auf zwei Gründe zurückzuführen wären: entweder daß der Westen es versäumt, seine Absichten ganz klarzumachen, oder daß er es versäumt, seine Abwehrkräfte auf einem hinreichend hohen Niveau zu halten.

Durch einen bewaffneten Angriff begrenzter Art könnte ein Aggressor zum Beispiel unter gewissen vorstellbaren Umständen hoffen, einen errungenen Gebietsvorteil behalten zu dürfen, ohne daß die NATO zu einem allgemeinen Krieg provoziert würde. Anfangen würde so etwas etwa mit einem kleinen Grenzzwischenfall, der zu einem zeitweiligen Einbruch oder Eindringen auf NATO-Territorium führt. Wenn ein solches Vorgehen unwidersprochen und unangefochten bleibt, könnte er sich zu einem feindlichen Akt größeren Ausmaßes entwickeln, der aber immer noch in bestimmten Grenzen gehalten wird. Es könnte sich etwa um eine Aktion handeln, die man auf den Einsatz von Satellitenstreitkräften und die Verwendung konventioneller Waffen beschränkt in der Hoffnung, die Einnahme und Besetzung eines kleinen bestimmten Gebietes durchführen zu können, ohne einen allgemeinen Konflikt heraufzubeschwören.

Durch wiederholte Aktionen dieser Art an ausgewählten Stellen an der Peripherie unseres Gebietes könnte eine feindliche Macht hoffen, die an Ort und Stelle aufgestellten Schutzstreitkräfte „einzeln zu besiegen", wodurch die NATO die kleineren, weniger gut geschützten Gebiete verlieren würde, Gebiete, die vielleicht nach Ansicht des Feindes für uns weniger wertvoll sind. Um einen bestimmten Fall dieser Art zu nennen, könnte man auf die bulgarische Grenze verweisen. Das ist eine der Stellen, wo eine solche Entwicklung am ehesten eintreten könnte.

Diese Gedankengänge führen, wenn man sie zu Ende denkt, zu der Folgerung, daß Situationen dieser Art entweder jeden Zusammenhalt in der NATO untergraben und zerstören könnten, wenn man ihre Entwicklung nicht rechtzeitig verhindert, oder daß sie sich so ausweiten und verbreiten, daß sie sich jeder politischen und militärischen Kontrolle entziehen. Denn wenn man einer solchen nicht mehr aufzufangenden Entwicklung einmal ihren Lauf gelassen hat, wird es fast unmöglich sein, ihr Einhalt zu gebieten, obwohl sie die Dezimierung der feindlichen ebenso wie der mit uns verbündeten Streitkräfte bedeuten würde.

Hier liegt bekanntlich das wirkliche Motiv, das zur Schaffung der NATO führte und das vor allem den Anlaß zur Aufnahme der Artikel 5 und 6 in den Vertrag gab*. Diese Artikel besagen, kurz gesagt, daß ein bewaffneter Angriff auf einen oder mehrere Unterzeichnerstaaten des Vertrages als bewaffneter Angriff auf ihre Gesamtheit angesehen wird. Diese Artikel haben wesentlich zur Erhaltung des Friedens beigetragen und tun es heute noch.

Das von der NATO entwickelte strategische Gesamtkonzept besteht darin, jedem politischen Aggressor eine wirksame Abschreckung gegenüberzustellen — eine Abschreckung, die aus einsatzbereiten Truppen und Waffensystemen besteht und die einem Aggressor das tödliche Risiko vor Augen stellt, das er eingehen würde, wenn er einen bewaffneten Angriff unternimmt oder einen solchen unterstützt.

*) Vergleiche den Wortlaut in EA 8/1949, S. 2071 ff.

DIE VERTEIDIGUNGSKONZEPTION

Abschreckung und Schild

Gemäß diesem ausdrücklich formulierten Konzept und der CINCSOUTH zufallenden Aufgabe, die Staatsgebiete Griechenlands, Italiens und der Türkei zu schützen, sieht CINCSOUTH seinen Auftrag darin, einen gewaltigen militärischen Apparat aufzubauen, der über ein angemessenes Arsenal moderner Waffen verfügt, einen Apparat, der einem potentiellen Feind nicht nur eine positive Abschreckung entgegenstellt, sondern auch einen ausreichenden Schild gegen seinen Angriff bietet. Die Pläne dafür sind ausgearbeitet, und die gemäß dem NATO-Programm aufgebrachten Streitkräfte sind so aufgestellt, daß sie in einem allgemeinen Krieg mit Erfolg zurückschlagen können — in einem Krieg also, der mit einem wohlüberlegten Ueberraschungsangriff beginnen würde, wie er oben skizziert wurde.

Um den versehentlich ausgelösten Krieg — der leider immer größere Wahrscheinlichkeit annimmt — zu vermeiden, müssen wir uns jedoch auch die Voraussetzungen schaffen, um einem bewaffneten Angriff begrenzter Natur entgegenzutreten; eine Forderung, die eine große Flexibilität unserer Streitkräfte voraussetzt. Unsere Streitkräfte müssen also ständig bereit sein zu raschem Eingreifen, um bei jedem Angriff, gleichgültig welcher Art, die Sicherheit des Gebiets wiederherzustellen oder aufrechtzuerhalten. Daraus ergibt sich, daß sie in der Lage sein müssen, konventionelle oder nukleare Waffen nach Bedarf — und natürlich nach Anweisung einer übergeordneten Befehlsstelle — einzusetzen. Unsere Streitkräfte für den Tag M („M Day") müssen gut ausgebildet, richtig aufgestellt und einsatzbereit sein, um am Tage X („D Day") mit maximaler Wirkung kämpfen zu können.

Die „Pause" zwischen konventioneller und nuklearer Kriegführung

Im Falle eines konventionellen Angriffs müssen diese Streitkräfte in der Lage sein, „eine Pause zu erzwingen", d. h. die Situation so lange zu stabilisieren, daß die obersten Befehlshaber auf seiten des Feindes ebenso wie auf seiten der NATO Zeit genug haben, die Lage unter Verhältnissen zu überdenken, die noch nicht zu Panikhandlungen zwingen. Diese Pause soll zunächst zur Feststellung der Tatsache dienen, daß eine Aggression stattgefunden hat, und zweitens den Angreifer zwingen, eine überlegte Entscheidung darüber zu treffen, ob er die Aktion einstellen oder fortsetzen und damit die Ausweitung zu einem allgemeinen Krieg herbeiführen will. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen und unter der Voraussetzung, daß wir eine angemessene Abschreckungsmacht besitzen, ist anzunehmen, daß niemand diesen letzteren Weg wählen würde.

Während der Pause müßten wir uns jedoch bereit halten, dem Feinde das ganze Gewicht unserer Macht entgegenzuwerfen und unsere Entschlossenheit unmißverständlich zum Ausdruck bringen, alle uns zur Verfügung stehenden Waffen einzusetzen, wenn das erforderlich werden sollte. Wir müssen also, sollte unsere konventionelle Reaktion nicht den gewünschten Erfolg zeitigen und sollte der Feind seine Unternehmungen weiterhin ausdehnen, bereit und fest entschlossen sein, mit Kernwaffen zurückzuschlagen. Diese können im Anfang auf taktische

Waffen begrenzt bleiben. Gleichzeitig müssen wir aber auch unsere Fähigkeit erhalten, notfalls eine nukleare Gegenoffensive zu unternehmen.

Die Aufgabenverteilung im Verteidigungsplan für die Südflanke der NATO

Welche Bedeutung haben diese Ueberlegungen nun speziell für CINCSOUTH? Während die Entscheidung über einen Einsatz von Kernwaffen bei höheren Stellen liegt, muß CINCSOUTH in seine Pläne sofortige und nachhaltige Aktionen mit konventionellen Waffen einbeziehen, die erforderlich sind, um einen Angriff auf den südlichen Befehlsbereich, gleichgültig aus welcher Richtung, zurückzuschlagen und — was ebenfalls wichtig ist — gleichzeitig die nukleare Einsatzbereitschaft aufrechterhalten.

Das ist das Grundkonzept. Der allgemeine Verteidigungsplan für die südliche NATO-Flanke muß natürlich flexibel sein, da es immer eine offene Frage bleiben wird, wann, wo, wie und in welcher Stärke ein Feind angreifen würde. Bei der Darstellung der Aufgabenverteilung im Rahmen dieses allgemeinen Verteidigungsplanes soll mit AIRSOUTH begonnen werden. Dem Befehlshaber AIRSOUTH fallen folgende Aufgaben zu: Verteidigung des südeuropäischen Raumes gegen Luftangriffe, Teilnahme an der allgemeinen alliierten Luftkriegsführung und Durchführung von Luftoperationen im Rahmen der Schlacht um Südeuropa. Wenn er seiner Aufgabe in der Luftschlacht gerecht werden will, muß der Befehlshaber von AIRSOUTH darauf vorbereitet sein, einem anfänglichen Ueberraschungsangriff aus der Luft standzuhalten. Das setzt den höchsten Bereitschaftsgrad unserer Luftstreitkräfte, die richtige räumliche Verteilung unserer Luftwaffeneinheiten und -anlagen und eine ständige Stärkung der aktiven und passiven Luftverteidigungsmaßnahmen voraus.

Die Marinestreitkräfte von STRIKFORSOUTH sind für den Kriegsfall für den südlichen NATO-Bereich abgestellt. Sie werden an der alliierten Luftabwehrschlacht teilnehmen und die Schlacht um Südeuropa unterstützen. Diese Marinestreitkräfte können sowohl nukleare als auch nichtnukleare Luftangriffe durchführen. Daher werden sie in der Luftabwehrschlacht eine wesentliche Rolle zu spielen haben bei Angriffen auf militärische Ziele, von denen aus der Gegner Aktionen unternehmen kann, und bei der Unterstützung der Landstreitkräfte.

Aus den Aufgaben der Landstreitkräfte sollen zunächst die der italienischen Truppen geschildert werden, d. h. die von LANDSOUTH. Die Aufgaben des Befehlshabers LANDSOUTH umfassen die Verteidigung der Landesgrenzen Nord- und Nordostitaliens, möglichst an der vordersten Linie. Hierin wird er mit der Fünften Alliierten Taktischen Luftflotte zusammenarbeiten, deren Hauptquartier in Vicenza nicht weit vom Hauptquartier LANDSOUTH in Verona entfernt ist. Außerdem besteht ein gemeinsames Befehls- und Operationszentrum (Joint Command and Operations Centre — JCOC), in dessen Rahmen eine völlige Koordinierung aller Anstrengungen vorgenommen wird. LANDSOUTH wird auch das Trägerpotential des Einsatzverbandes der Vereinigten Staaten für Europa-Süd (United States Southern European Task Force — SETAF) für einen Einsatz von Atomwaffen vom Lande aus zur Verfügung stehen.

Die Aufgaben des Befehlshabers LANDSOUTHEAST schließlich bestehen aus der Verteidigung Griechenlands und der Türkei möglichst an der vordersten

Linie und der Ueberwachung der türkischen Meerengen. In Griechenland wird die Erste Griechische Armee zusammen mit der 28. Griechischen Taktischen Luftflotte operieren, während in der Türkei die Erste und Dritte Türkische Armee mit der Ersten und Dritten Türkischen Taktischen Luftflotte operieren. Alle diese taktischen Luftflotten, die griechischen sowohl als auch die türkischen, unterstehen dem Oberbefehlshaber der Sechsten Alliierten Taktischen Luftflotte, dessen Hauptquartier in Izmir ist. Auch hier werden durch die räumliche Nachbarschaft zu dem Hauptquartier von LANDSOUTHEAST in Izmir die Planung und Koordinierung wesentlich erleichtert und steht beiden Befehlshabern ein gemeinsames Befehls- und Operationszentrum (JCOC) zur Verfügung. Zweck der beiden JCOCs in Norditalien und der westlichen Türkei ist es, gemeinsames Handeln beim Einsatz von Atomwaffen und die Koordinierung der Land-, See- und Luftaktionen zu erleichtern und so die völlige Integration des atomaren und nichtatomaren Potentials zu erreichen.

Darüber hinaus ist eine wesentlich bessere Koordinierung zwischen CINCSOUTH und CINCAFMED, das sein Hauptquartier auf Malta hat, durch die Abstellung je eines CINCAFMED-Vertreters zu den beiden JCOCs erreicht worden. Diese Vertreter sind bevollmächtigt, nach Absprache mit den von CINCSOUTH bevollmächtigten Vertretern der Land-, See- und Luftstreitkräfte Entscheidungen für Vizeadmiral Denis *Holland-Martin* zu treffen.

PROBLEME EINER „UNTERBROCHENEN“ VERTEIDIGUNGSLINIE

Ein großer Teil der Planungsprobleme, vor die sich der Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte in Südeuropa gestellt sieht, sind durch die geographischen Eigenarten des südlichen NATO-Gebietes bedingt. Jedes der drei Länder schließt sich an einer Seite an die große Festlandmasse an, während es auf den anderen drei Seiten von Wasser umgeben ist. Den Eingreif- und Unterstützungsseestreitkräften Europa-Süd bieten diese Wassergebiete die Zugangswege und den Manöverraum, der es ihnen ermöglicht, die Land- und Luftschlacht zu unterstützen. Außerdem bieten sie Verbindungswege für das Nachschubwesen. Aber für den Krieg auf dem Festlande bedeuten diese Wassermassen eher ein trennendes als ein verbindendes Element zwischen den Frontabschnitten. Soweit es bei der Verteidigung Südeuropas um die Erhaltung der Gebietsgrenzen geht — und das tut es im Grunde genommen in erster Linie —, müssen diese Meere als hinderliche Schranken betrachtet werden.

Eine weitere geographische Eigenart der südlichen NATO-Region ist ihre ungeheure Weite. Von der Nordwestecke Italiens bis zur südlichen Grenze der Türkei beträgt die Entfernung in Luftlinie etwa 3000 Kilometer. Die Gesamtlänge der vielfach gewundenen Küstenlinien Italiens, Griechenlands und der Türkei beträgt etwa 10 000 Kilometer. Allerdings können sich die landschaftlichen Eigenarten auch zum Guten auswirken, denn es ist gerade diese Topographie, die es ermöglicht, an der Südflanke diejenigen Stellen zu identifizieren, an denen die Gefahr eines feindlichen Landangriffs am größten ist. Die Alpenkette im Norden und Nordosten von Italien weist vier solche Stellen auf, den Resia-,

Brenner-, Dobbiaco- und den Plocken-Paß. Im Osten bilden der Tarvisio-Paß und der Korridor von Ljubljana-Gorizia die Einfalltore in die Friuli- und Po-Ebenen. In Griechenland führen natürliche Einfallstraßen von Norden aus Jugoslawien durch die Gebirgseinschnitte von Monastir und Vardar und von Bulgarien her durch den Rubel-Einschnitt. In der westlichen Türkei führt die natürliche Einfallstraße durch Edirne, wo das Gelände verhältnismäßig offen und von Truppen leicht zu durchqueren ist — es ist gutes Panzergelände. Andere kritische Punkte liegen in den gebirgigen Teilen der Osttürkei bei dem sogenannten Tor von Kars—Erzurum, an der sowjetischen Grenze. Auf dem Wasserwege könnten die Dardanellen, die Straße von Gibraltar und vielleicht unter bestimmten Umständen der Suez-Kanal als natürliche Einfalltore dienen.

Jedoch zerfällt, wie schon erwähnt, die ganze südliche Region in weit voneinander getrennt liegende Gebiete, die sich nicht gegenseitig beistehen können. Die geographischen Gegebenheiten verhindern die Bildung einer ununterbrochenen Verteidigungslinie. Für jedes der vier Kampfgebiete — Nordostitalien, Nordgriechenland, westliche Türkei und östliche Türkei — müssen also getrennte Landverteidigungspläne aufgestellt werden. Jedes der Gebiete hat seine speziellen Versorgungs- und Nachschubprobleme, so daß zahllose Planungsprobleme zu lösen sind.

Die Gefahr von Luft-, Raketen- und Atomangriffen wird in der südlichen Region ständig nach allen Gesichtspunkten überprüft. Besonderes Augenmerk wird auf die Errichtung neuer Raketenstützpunkte gerichtet, von denen aus das Gebiet von CINCSOUTH bedroht werden könnte. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken und gleichzeitig die Feuerkraft der Truppe zu erhöhen, ist CINCSOUTH ständig bemüht, das Trägerpotential für atomare sowie auch für konventionelle Waffen zahlenmäßig zu stärken und vielseitiger zu gestalten. Die Leistungsfähigkeit der Flugzeuge der CINCSOUTH Lufteinsatz- und Luftverteidigungskräfte und der offensiven und defensiven Raketensysteme wird weiterhin gesteigert. Diese Maßnahmen sind notwendig, um der überwältigenden Ueberlegenheit der sowjetischen Landstreitkräfte begegnen zu können, die den minimalen Schildstreitkräften der NATO gegenüberstehen. Diese Schildstreitkräfte müssen voll einsatzfähig sein, denn die an das Mittelmeer angrenzenden Landgebiete der NATO müssen auf jeden Fall gehalten werden, damit kein Angreifer eine Position erringen kann, von der aus er die Mittelmeerverbindungen abschneiden könnte.

DIE RANDGEBIETE DER REGION EUROPA-SÜD

Auch die Lage der der südlichen NATO-Region benachbarten neutralen Länder, der Schweiz, Oesterreichs und Jugoslawiens, im Falle eines Krieges muß von den Planungsstäben CINCSOUTH berücksichtigt werden. Die Schweiz hat sich ihre Neutralität durch beide Weltkriege hindurch erhalten und wird sicherlich alles tun, um sie auch in Zukunft zu wahren. Im Falle Oesterreichs und Jugoslawiens, die den Zugängen zu der südlichen NATO-Region quer vorgelagert sind, kann man keine sicheren Prognosen über den Status im Kriegsfalle aufstellen. CINCSOUTH-Pläne müssen also alle Vorkehrungen für die Verteidigung des

NATO-Gebietes umfassen, ohne auf die wechselnden Situationen Rücksicht zu nehmen, die im Falle dieser beiden Länder auf der ganzen Skala zwischen Freundschaft und Feindschaft liegen können.

Ein feindliches Oesterreich ist allerdings schwerlich vorstellbar, und von Jugoslawien kann man wohl annehmen, daß es im Kriegsfall versuchen würde, seine Neutralität zu wahren. Aber CINCSOUTH darf nie vergessen, daß — sollte Jugoslawien ein aktiver Bündnispartner des Feindes werden — seine strategische Lage für den Feind von unschätzbarem Nutzen sein kann.

Große Sorge bereitet den Stäben von CINCSOUTH die mangelnde Stabilität der Regierungen im Mittelosten. Jede drohende militärische oder politische Entwicklung in diesem strategischen Bereich, der unmittelbar an die südliche NATO-Region angrenzt, muß genau beobachtet werden. Die mittelöstliche Landbrücke mit ihren geringfügigen Verteidigungsmitteln und ihrer politischen Unsicherheit bietet einem Feind eine einladende Gelegenheit, unsere Verteidigungslinien zu umgehen und auf diesem Wege nach Nordafrika vorzudringen. Unter Umständen ist dafür gar keine militärische Aktion notwendig. In Nordafrika könnten sich gute Möglichkeiten für die Durchführung von Störmaßnahmen im Rücken der NATO-Verteidigung bieten. Jeder neue Zwischenfall im Mittelosten oder in Afrika bringt neue Hinweise darauf, daß es die Strategie des Feindes ist, hier einzudringen und durch politische, aber möglicherweise auch durch militärische Mittel die Kontrolle über das Gebiet zu erlangen.

Auf den drei Gebieten des Personals, des Nachschubs und des Nachrichtenwesens ergeben sich für CINCSOUTH besonders schwierige Probleme, die auf die natürliche Armut, die unzureichende Industriekapazität und die ungeheure Ausdehnung des Gebietes zurückzuführen sind. Im Grunde gibt es nur zwei Möglichkeiten, hier abzuhelfen: Hilfe von außerhalb oder den mühevollen Versuch, sich sozusagen an den eigenen Schuhriemen aus dem Sumpf zu ziehen. Auch in dieser Hinsicht sind jedoch Fortschritte zu verzeichnen, und es besteht kein Grund zur Entmutigung.

Alle hier aufgezeigten Probleme der Region sind zwar durchaus ernst zu nehmen, aber doch nicht unüberwindlich. Für viele sind bereits Lösungen gefunden worden, für andere werden sie noch gefunden werden. Solange diese Probleme nicht gelöst sind, werden an den betreffenden Stellen schwache Punkte bestehen bleiben, die nicht nur dem Oberbefehlshaber CINCSOUTH, sondern der ganzen NATO Aufgaben stellen.

Zusammenfassend sei noch einmal festgestellt, daß es die erste Aufgabe sein muß, die an das Mittelmeer grenzenden Landgebiete der NATO zu halten, damit der Angreifer verhindert wird, eine Stellung zu erringen, von der aus er die Mittelmeerverbindungen abschneiden kann. Zweitens ist es eine wesentliche Vorbedingung für die Sicherheit der NATO, wenn auch keine direkte Aufgabe der NATO, eine Besetzung oder Beherrschung der mittelöstlichen Länder durch den Feind zu verhindern. Es handelt sich dabei nicht nur um die Wahrung der lebenswichtigen Oelquellen, sondern auch darum, daß diese Landbrücke nicht dazu benutzt werden darf, die NATO-Flanke aufzurollen, womöglich ohne daß auch nur ein Schuß dafür abgefeuert wird.

Weltpolitische Perspektiven der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit

Die Ergebnisse der Straßburger Beratungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EWG und den assoziierten Ländern

Von Walter Scheel

VORBEMERKUNG DES HERAUSGEBERS

Am Ende des vergangenen Jahres haben wir die Probleme der Weiterentwicklung der Beziehungen Europas zu den jungen Staaten Afrikas in einem Beitrag behandelt, der von der Assoziierungskonzeption des EWG-Vertrages seinen Ausgang nahm[1]. Ein Beitrag über die praktischen Möglichkeiten der Entwicklungshilfe in Afrika schloß sich an[2]. Er wird in dieser Folge durch den Aufsatz von Jean-Michel *de Lattre,* einem französischen Fachmann für die Probleme der Industrialisierung in Afrika, ergänzt. Die vielen Erschließungspläne, die zur Zeit erwogen werden, haben es mit langfristigen Problemen zu tun, während gleichzeitig die politischen Verhältnisse in Afrika einem atemberaubend raschen Wandel unterworfen sind. Auch darüber haben wir in verschiedenen Beiträgen und Dokumentationen berichtet[3].

Aus der Notwendigkeit, die langfristigen wirtschaftlichen Planungen mit der politischen Entwicklung in Uebereinstimmung zu bringen, ist die Europäisch-Afrikanische Parlamentarierkonferenz entstanden, die auf Einladung des Europäischen Parlaments vom 19. bis zum 24. Juni im Straßburger Europa-Haus stattfand. Beteiligt waren 142 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 103 Vertreter der Parlamente von 15 afrikanischen Staaten und Madagaskar, die mit der EWG assoziiert sind. Im Mittelpunkt des Meinungsaustausches, dem vorbereitende Zusammenkünfte vom 24. bis zum 26. Januar in Rom und vom 3. bis zum 5. Mai in Bonn vorangegangen waren, stand die Frage, ob und in welcher Form die Assoziierung der afrikanischen Länder mit der Gemeinschaft fortgesetzt werden soll. Eine Neuregelung der Beziehungen ist erforderlich, da das bestehende Uebergangsabkommen am 31. Dezember 1962 abläuft und die meisten der assoziierten Staaten in Afrika seit der Unterzeichnung des Vertragswerkes von Rom unabhängig geworden sind.

Die Entschließungen der Konferenz, die wir auf S. D 605 ff. im Wortlaut veröffentlichen, reichen über den regionalen Rahmen der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit hinaus. Sie sind von weltpolitischer Bedeutung, weil sie wesentliche neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern aufzeigen, die auch für andere Weltregionen Anregungen bieten. Die Kritik des Verfassers an der amerikanischen Entwicklungspolitik in Südamerika wird deshalb mit besonderer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen werden. *Co.*

Walter *Scheel,* Mitglied der Bundestagsfraktion der Freien Demokratischen Partei seit 1953; Mitglied des Europäischen Parlaments seit Gründung; Vizepräsident der Liberalen Fraktion im Europäischen Parlament; Präsident des Ausschusses für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern.

DIE WICHTIGSTEN KONFERENZERGEBNISSE UND IHRE BEDEUTUNG

Die Europäisch-Afrikanische Parlamentarierkonferenz in Straßburg, die teils von der vertragsbedingten Notwendigkeit, die Assoziierungsverhältnisse neu zu regeln, teils von den neuen politischen Entwicklungen veranlaßt wurde, als Reaktion auf gegebene Sachverhalte also, hat für Europa eine neue Situation gegenüber den Entwicklungsländern geschaffen.

Europa und seine tragenden Institutionen, die Parlamente, haben durch diese Konferenz bewiesen, daß sie nicht nur zu Abwehr und Reaktion, sondern auch zu schöpferischer Aktion fähig sind, nicht nur alte Tatbestände notdürftig und mehr oder minder geschickt abzuwickeln verstehen, sondern auch Grundlagen zu neuen geschichtlichen Situationen zu schaffen vermögen. Die demokratischen Formen bewähren sich in der Welt des 20. Jahrhunderts dadurch, daß sie als Basis für die einzig würdige Form internationaler Beziehungen neue gestalterische Bedeutung erhalten. Für die Entwicklungsländer und den Westen wird damit politisch ein außerordentlich bedeutsames Moment gemeinsamen Interesses sichtbar. Es könnte die Grundlage einer neuen Solidarität bilden. Die Konferenz hat für Afrika selbst den Zwang zur inneren Koordination und damit zu einer Stabilisierung der politischen Verhältnisse verstärkt. Die Assoziierung mit Europa kann so zu einem Faktor der Stabilität in Afrika werden.

Mit der Assoziierung afrikanischer Länder an die Europäische Gemeinschaft wird der erste Schritt zu einer Ordnung der Entwicklungspolitik getan, die auf der Freiheit und Autonomie der Partner beruht, ohne damit den Ordnungscharakter aufzugeben. Damit ist ein wichtiger Schritt zur Lösung eines zentralen Problems unseres technischen Zeitalters getan worden: wie der Anspruch auf Freiheit und Selbstverantwortlichkeit der Völker mit der Notwendigkeit einer Gesamtordnung der internationalen Politik vereinbar sei.

Afrikanisches Votum für die Zusammenarbeit

Die Straßburger Konferenz war von vielen mit Skepsis und sogar Besorgnis erwartet worden. Konnten Beratungen zwischen europäischen und afrikanischen Parlamentariern, die sich in solcher Zahl begegnen sollten, in diesem Stadium der Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Kontinenten zu fruchtbaren Ergebnissen führen? Würden sie nicht in den Afrikanern falsche Vorstellungen oder Hoffnungen erwecken? Würden nicht die noch ungeklärten Positionen der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft auch in den Stellungnahmen ihrer parlamentarischen Vertreter zum Ausdruck kommen und damit das Bild für die Afrikaner verwirren? Die europäischen Regierungen ließen sich nur schwer und ungern von Sinn und Zweck dieser Konferenz überzeugen.

Dieses offizielle Zusammentreffen von afrikanischen und europäischen Parlamentariern zur Klärung des anzubahnenden Status der Zusammenarbeit war ein weltpolitisches Novum. Aber es ist gelungen — so das einhellige Urteil der Beteiligten beider Gruppen wie der öffentlichen Meinung. Es gab manchen harten Vorwurf gegen die alten Praktiken der Europäer in Afrika, die wirt-

schaftlichen wie die politischen, und manche Kritik an der Durchführung der gegenwärtigen Assoziierungsverträge. Das schränkte jedoch den entscheidenden Erfolg dieser Konferenz nicht ein: die Feststellung, daß große und wichtige Teile Afrikas bereit sind, mit Europa zusammenzuarbeiten. Die Auswirkungen einer solchen Zusammenarbeit, wenn sie gelingt, sind kaum zu unterschätzen. „Wenn Sie ein ehrliches Spiel mit diesen Partnern spielen, die Sie ihrerseits ihrer Loyalität und Aufrichtigkeit versichern", so sagte der Präsident des madagassischen Parlaments, *Nany*, in der politischen Debatte, „halten Sie nicht nur die größten Trümpfe bei der Wiederherstellung des Gleichgewichts unserer zerrissenen Welt in Ihren Händen, sondern vor allem auch die Garantien für die besten Friedenschancen, für den wahren Frieden."

Neues Vertrauen zwischen Afrikanern und Europäern

Es war ein Wagnis und ein Experiment, die Parlamente von afrikanischen Staaten in der gegenwärtigen Situation zu einer Konferenz einzuladen, die zu allen zwischen der EWG und den afrikanischen Staaten schwebenden Fragen Stellung nehmen sollte, Fragen, für die bisher weder in Afrika noch in Europa Lösungen gefunden worden waren und über die man sich bisher weder hier noch dort auch nur untereinander einig war. Nach dem Zerfall der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft (Communauté) als Versuch einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika hätte das Mißlingen dieser Konferenz den Auftakt zum Zusammenbruch der gegenwärtigen Assoziation bedeutet.

Kenner der Zusammenhänge sagen, daß sich das Schicksal der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft, die General *de Gaulle* 1958 als eine neue, dauerhafte Institution geplant hatte[4], bereits bei der ersten Sitzung des Senats dieser Communauté entschieden habe, weil die Afrikaner über die Atmosphäre und den Geist dieses Senats enttäuscht waren. Eine solche Stimmung kam bei der Konferenz des Europäischen Parlaments mit den afrikanischen Parlamenten in keinem Augenblick auf. Von Anfang an war für strenge Parität in der Amtsführung wie im Ablauf der Sitzungen gesorgt. Um nicht den Eindruck zu erwecken, die afrikanischen Kollegen festlegen zu wollen, hatte das Europäische Parlament bewußt keine Berichte erstellt. Es wurden lediglich Arbeitsdokumente vorgelegt, die als Grundlage der Diskussion dienen sollten[5]. Auch die Afrikaner hatten in einer gemeinsamen vorbereitenden Sitzung in Ouagadougou ein Arbeitsdokument entwickelt. Die Ausschüsse waren paritätisch besetzt, ebenso deren Präsidium, und die Entwürfe der Empfehlungen wurden von je einem afrikanischen und einem europäischen Abgeordneten ausgearbeitet. Bedeutsam ist, daß die Konferenz empfahl, diese Art der Zusammenarbeit im Rahmen der zukünftigen Assoziierung zu institutionalisieren. Die Konferenzen des Europäischen mit den afrikanischen Parlamenten sollen in Zukunft abwechselnd in Europa und Afrika abgehalten werden[6].

So entstand eine Atmosphäre, in der die afrikanische Zurückhaltung und Empfindlichkeit sehr bald schwanden. Durch das einwandfreie parlamentarische Verfahren und die würdige Behandlung der Gäste wurde der Bann gebrochen, der Europa und dem Westen überhaupt in den letzten Jahren solche Schwierigkeiten bei seinen Bemühungen um die Entwicklungsländer bereitet hat. Der mensch-

liche Kontakt spielt bei der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit eine weit größere Rolle, als wir mit unserer Wirtschaftsgläubigkeit gelegentlich wahrhaben möchten. Die Afrikaner waren offensichtlich darüber ebenso erstaunt wie die Europäer. Der alterfahrene Co-Präsident der Konferenz, Lamine *Gueye* (Senegal), empfand es als fast „wunderbar", daß es gelungen war, „daß Menschen, die aus so verschiedenen Ländern und aus so verschiedenen historischen und politischen Epochen kommen, beim ersten Treffen einig werden."

Die Sorge vor dem Neokolonialismus

„Menschen aus so verschiedenen Ländern und so verschiedenen historischen und politischen Epochen ..." — diese Vielfalt der Beziehungen war es und ist es, die so viel Kopfzerbrechen für eine ehrlich gemeinte Entwicklungspolitik bereitet. Können Länder mit so verschiedenartigen Voraussetzungen, mit so unterschiedlichen Größenordnungen der Macht und des wirtschaftlichen Potentials auf Partnerebene zusammenarbeiten? Müssen nicht notwendig diese Kräfteverhältnisse zu einer neuen Form der Vorherrschaft, dem sogenannten Neoimperalismus, führen? Haben die privatkapitalistischen Volkswirtschaften nicht abhängige Wirtschaftsräume nötig? Wird der Ost-West-Konflikt nicht durch eine Ideologisierung aller Maßnahmen und Beziehungen die Entwicklungspolitik beherrschen und vergiften? Diese Fragen beschäftigen die Afrikaner, Asiaten und Südamerikaner bei all ihren Ueberlegungen.

Es ist als einer der wichtigsten Fakten der Straßburger Konferenz festzuhalten, daß diese Probleme von beiden Seiten mit Deutlichkeit ausgesprochen wurden. Es gelang den Europäern, ihre afrikanischen Gesprächspartner im Laufe der Konferenz davon zu überzeugen, daß die Beziehungen zwischen den westlichen Industriestaaten und den Entwicklungsländern nicht kraft einer inneren Gesetzmäßigkeit unter den Zeichen von Kolonialismus und Imperialismus stehen müssen. Die propagandistischen Unterstellungen über den neoimperialistischen Charakter der EWG sind durch die Entwicklung selbst widerlegt worden. Um es mit den Worten des madagassischen Parlamentspräsidenten zu sagen: „Wir hätten die Vorwürfe akzeptiert, wenn sich der Gemeinsame Markt, wie es seine Ankläger behaupten, als ein grundlegendes Hindernis für die politische Entwicklung unserer Länder erwiesen hätte. Diese Bedingung scheidet aus, da wir, ein Land nach dem anderen, die internationale Souveränität erlangten, obwohl wir mit der EWG assoziiert waren. ... Trotz unserer nationalen Selbständigkeit hätte die EWG den Assoziierungsvertrag weiterhin gelten lassen können, ohne mit den neuen nationalen Behörden der assoziierten Länder in Fühlung zu treten ..." Ebenso erklärte der Parlamentspräsident von Mali: „Man hat immer wieder gesagt, die Assoziierung mit der EWG könnte den Rahmen für eine neue Form des Imperialismus darstellen, der die unabhängigen afrikanischen Länder um ihre politische Aktionsfreiheit bringen und sie an gewisse Paktsysteme binden würde. Der Inhalt der Dokumente, die uns als Diskussionsgrundlage vorgelegt wurden, die Feststellungen, die wir im Laufe der beiden Treffen mit Ihnen machen konnten, die verschiedenen Erklärungen bestärken uns in dem Glauben, daß die Initiatoren dieses Unterfangens keine solchen Absichten haben."

Die Assoziationskonzeption der Konferenz

Die Vorschläge für die Weiterführung der Assoziierung, die die Konferenz schließlich einstimmig verabschiedete, sind — das wird auch der voreingenommene Betrachter kaum anzuzweifeln in der Lage sein — frei von ideologischen Vorbehalten und Bedingungen. Sie berücksichtigen eindeutig die Autonomie der Afrikaner.

Trotzdem bleiben immer noch Imponderabilien, so insbesondere die nicht wegzudiskutierende Tatsache des starken Gefälles der Wirtschaftskraft zwischen den beiden Partnern. Es schien die Afrikaner zu beruhigen, daß auch diese Tatsache in einer ihnen ungewohnten Offenheit ausgesprochen wurde. Ich hatte bereits in meinem der Konferenz vorliegenden Arbeitsdokument[7] und in meiner Einführungsrede darauf hingewiesen: „Dieses Gefälle besteht, hat bestanden und wird auf absehbare Zeit weiterbestehen. Es besteht für die afrikanischen Staaten, gleichgültig ob sie mit der EWG, mit Amerika, mit der Sowjetunion oder mit anderen Industrieländern zusammenarbeiten. Es ist eine Frage der politischen Ordnung, der politischen Fairneß und Moral, wie man damit fertig wird." Den Erfolg der Konferenz führe ich vor allem auf drei Faktoren zurück, die gerade in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind:

1. daß die Zusammenarbeit von wirtschaftlich schwachen Ländern mit einem pluralistisch konstituierten Partner die beste Voraussetzung für ihre politische Selbständigkeit ist;

2. daß die Assoziierung als Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Rahmen eines Regionalplanes das geeignetste Prinzip der Entwicklungspolitik ist;

3. daß die Europäische Gemeinschaft in ihren bisherigen Abkommen und das Parlament in seinen Vorschlägen ausdrücklich auf jede politische und ideologische Auflage verzichtet haben.

Diese Politik versucht zum erstenmal, Demokratie auch als Basis der zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Beziehungen institutionell zu verankern, d. h. Einrichtungen zu schaffen, die das Machtgefälle zwischen den Staaten ausgleichen und so die Selbstverfügungsgewalt der jungen afrikanischen Staaten so weit garantieren, daß sie zur politischen Tatsache wird, statt nur eine völkerrechtliche Fiktion zu bleiben.

Innerafrikanische Zusammenarbeit

Die Konferenz — speziell ihre afrikanischen Teilnehmer — bestand darauf, daß die Assoziierung allen afrikanischen Staaten offenstehen müsse. Die Afrikaner stellten immer wieder den Vorrang der innerafrikanischen Zusammenarbeit heraus. Ein erster Schritt in diese Richtung ist zweifellos bereits durch die Konferenz selbst getan worden. Schon ihre Anlage hat dazu geführt, daß die afrikanischen Länder ihre Politik gegenüber Europa und damit die wichtigsten Teile ihrer Politik überhaupt koordinierten: Die Ausarbeitung von Arbeitsdokumenten zu den Diskussionsthemen durch das Europäische Parlament veranlaßte sie zu einer gemeinsamen Stellungnahme, die in den Dokumenten von Ouagadougou niedergelegt ist. Darüber hinaus schafft die Forderung, eine künftige Asso-

zierung müsse auf der Basis eines gemeinsamen Rahmenvertrages[8] stehen, der dann von den einzelnen Partnern akzeptiert werden soll, einen dauerhaften Impuls zur Koordinierung und Abstimmung der Politik dieser Länder. Die Assoziation kann sich aus diesem Ansatz zu einer Kernzelle politischer Stabilität in Afrika entwickeln.

Aus alledem ergibt sich nach meiner Auffassung die Notwendigkeit, einen Regionalplan für ganz Afrika, also über den Bereich der assoziierten Länder hinaus, in Angriff zu nehmen. Ein solcher Regionalplan ist der beste Rahmen sowohl für die langfristige innerafrikanische wirtschaftliche Zusammenarbeit als auch für eine zwischen den afrikanischen Ländern und den Industriestaaten zu vereinbarende langfristige Entwicklungspolitik. Es ist erstaunlich, daß die europäischen Staaten bisher nicht die Kraft zu einer solchen Initiative aufgebracht haben. Dabei sind die Gründe so einleuchtend, daß sie hier nur kurz zusammengefaßt zu werden brauchen:

1. Die Straßburger Konferenz hat ergeben, daß die afrikanischen Staaten großes Gewicht auf eine innerafrikanische Zusammenarbeit legen und naturgemäß legen müssen und ihr sogar den Vorrang vor jeder anderen Zusammenarbeit einräumen. Der Zwang dazu liegt in den Notwendigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung wie der gesamtafrikanischen politischen Situation.

2. Gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt der beginnenden Verhandlungen zwischen der EWG und Großbritannien könnte ein Uebereinkommen darüber, was insgesamt zur Entwicklung Afrikas zu geschehen hätte, alle im Verhältnis dazu kleineren Fragen von Zöllen und Kontingenten in die richtigen Proportionen setzen.

3. Ein akuter Anlaß dazu ist außerdem das britische Memorandum an die EWG-Regierungen und die EWG-Kommission, in dem Verhandlungen über gewisse in Afrika anfallende handelspolitische Probleme vorgeschlagen werden.

Darum sollte, noch bevor die Verhandlungen über Präferenzfragen in Afrika beginnen, eine Konferenz der europäischen und der unabhängigen afrikanischen Entwicklungsländer (Südafrika ist in unserer Betrachtung kein Entwicklungsland) einberufen werden, um einen Zehnjahresplan zur Entwicklung Afrikas auszuarbeiten. Zur Vorbereitung der Konferenz wäre daran zu denken, einen europäischen Sonderbeauftragten, der im Einvernehmen mit den europäischen Regierungen und möglichst auch mit den Amerikanern handeln sollte, in Gesprächen mit den afrikanischen Regierungen politisch und diplomatisch den Boden vorbereiten zu lassen. Daß eine solche Mission möglich ist und zum Erfolg führen kann, zeigt die Art der Vorbereitung der Straßburger Konferenz — man könnte hier sicher von den Erfahrungen des Europäischen Parlaments profitieren und seinen Präsidenten, Prof. Dr. Hans *Furler*, zu Rate ziehen.

EINE PARALLELE ENTWICKLUNG: DER LATEINAMERIKANISCHE REGIONALPLAN

Am 17. August 1961 ist die Konferenz von Punta del Este zu Ende gegangen. Zwanzig amerikanische Staaten unterzeichneten an diesem Tage die „Charta von Punta del Este“ und schlossen damit eine „Allianz für den Fortschritt“, die durch einen Zehnjahresplan die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der lateinamerikanischen Staaten entscheidend beschleunigen soll.

Damit ist in der freien Welt neben dem Colombo-Plan eine weitere regionale Entwicklungsplanung entstanden, die sich langfristige Ziele gesetzt hat. Es ist den Vereinigten Staaten offenbar nicht leichtgefallen, die uneingeschränkte Zustimmung der Lateinamerikaner für ihre Initiative zu bekommen. Sicher wird es eine Reihe gewichtiger praktischer Gründe gegeben haben, die Washington veranlaßten, diesen Plan allein zu konzipieren und in einer Vorkonferenz mit den beiden großen südamerikanischen Partnern, Brasilien und Argentinien, abzustimmen. Aber ich frage mich, ob diese Art des Vorgehens unter Berücksichtigung der psychologischen Situation Südamerikas gegenüber den Vereinigten Staaten geschickt gewesen ist; ob es nach allem, was sich in Südamerika an berechtigtem und unberechtigtem Ressentiment gegen den Norden angesammelt hat, keinen anderen Weg gab. Diese Unterschätzung der psychologischen Bedingungen der Entwicklungspolitik hat die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit viel gekostet, nicht nur Geld. Weitere derartige Einbußen könnten sie sich kaum leisten.

Es ist verständlich, daß die Vereinigten Staaten zunächst einmal im Rahmen der „Organisation der amerikanischen Staaten" zu einem Ergebnis kommen wollten. Die Mitwirkung Europas und Japans an der Entwicklung Lateinamerikas liegt jedoch im Interesse der lateinamerikanischen Staaten selbst, die sich neben dem großen nordamerikanischen Nachbarn recht unbehaglich fühlen. Es wäre psychologisch sicherlich vorteilhaft gewesen, wenn die Pluralität der den Südamerikanern helfenden Staaten von den Vereinigten Staaten selbst deutlicher sichtbar gemacht worden wäre.

Es ist für den Zehnjahresplan eine Kapitalhilfe von 20 Milliarden Dollar vorgesehen. Davon wollen die Vereinigten Staaten 11 Milliarden selbst aufbringen. Es wird erwartet, daß die Weltbank 3 weitere Milliarden beisteuern kann. Den Rest von 6 Milliarden erwartet man von Europa und Japan.

Einen rechten Begriff für diese Größenordnung bekommt man, wenn man dagegenhält, daß die Partnerstaaten der EWG für den gemeinsamen Entwicklungsfonds für die assoziierten Gebiete — zu denen heute allein 16 unabhängige afrikanische Staaten gehören — für einen Zeitraum von 5 Jahren „nur" 580 Millionen Dollar vorgesehen haben.

Die europäischen Staaten werden das Maß ihrer Beteiligung am Plan von Punta del Este nicht festlegen können, bevor nicht ein Regionalplan für Afrika vorbereitet ist, der eine Vorstellung von den Beiträgen vermittelt, die Europa und die Vereinigten Staaten dort einsetzen müssen, wenn sie wirksame Entwicklungshilfe leisten wollen.

DIE KONSEQUENZEN FÜR DIE ÜBRIGEN ENTWICKLUNGSREGIONEN

Mit diesem Ausblick auf die Konferenz von Punta del Este wird eine weitere Frage aufgeworfen: Vom Gesichtspunkt der westlichen Entwicklungspolitik und ihrer notwendigen Koordination her drängen die Vorbereitung eines Regionalplanes für Südamerika und die Gedanken an einen ähnlichen Plan für Afrika zu entsprechenden Lösungen für die übrigen Entwicklungsregionen der Welt, nicht zuletzt im Hinblick auf die Probleme, die sich bei einem Eintritt Großbritanniens in die EWG für das Commonwealth ergeben. Es stellt sich nun die Forderung nach einer Erweiterung und Ergänzung des Colombo-Planes, für den speziell die deutsche Beteiligung ins Auge gefaßt werden sollte, und nach der Schaffung eines Nah- und Mittelost-Planes. Auf diese Weise wäre eine echte Koordinierung der Entwicklungspolitik zu erreichen. Die Vielfalt der praktischen Probleme erfordert trotz umfassender Planung individuelle Lösungen für die einzelnen Gebiete. Die großen internationalen Einrichtungen wie die Weltbank und

andere könnten hierbei die Funktion erlangen, koordinierend, ergänzend und ausgleichend zwischen den Regionen tätig zu werden. Man könnte sogar, wie ich in diesem Zusammenhang in meinem Arbeitsdokument zur Straßburger Konferenz[9] schrieb, überlegen, „ob es nicht nützlich wäre, die Ostblockstaaten zur Teilnahme an solchen Regionalplänen einzuladen. Sie würden dann in der Entwicklungspolitik zu einem offenen Wettbewerb herausgefordert werden. Im Falle einer Ablehnung würde der gegenwärtige Schein des sowjetischen Altruismus eine nicht unnütze Korrektur erfahren".

Die Vorteile eines regional gegliederten Vorgehens in der Entwicklungspolitik liegen auf der Hand:

— es schafft übersichtliche Räume der Entwicklungsarbeit, die eine Abstimmung auf die jeweiligen besonderen Bedingungen ermöglichen;

— es ermöglicht einen gesammelten Einsatz der Mittel und kontinuierliche Beziehungen mit festen Partnern;

— es garantiert die Selbständigkeit der Entwicklungsländer in ihrer eigenen Entwicklungspolitik;

— es schafft die Voraussetzungen für eine politische Stabilität in diesen Entwicklungsregionen durch die Stetigkeit der multilateralen Beziehungen.

Mir scheint, der beste Rahmen für eine wirkungsvolle Entwicklungspolitik ist eine Organisationsform, in der eine geographisch begrenzte Zahl von Entwicklungsländern auf vertraglich geregelter Grundlage eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den zur Hilfe fähigen und bereiten Industriestaaten der freien Welt findet. Während die Handelspolitik zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten möglichst auf den stufenweisen Ausgleich zwischen den noch bestehenden Präferenzräumen ausgerichtet sein sollte, erreicht die „Entwicklungspatronage" ihren höchsten Nutzeffekt durch sinnvolle Aufgliederung in Entwicklungsregionen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. Thomas *Oppermann*, Eurafrika — Idee und Wirklichkeit, in EA 23/1960, S. 695 ff.

2) Vgl. Helmut *Allardt*, Praktische Möglichkeiten der Entwicklungshilfe in Afrika, in EA 14/1961, S. 391 ff.

3) Vgl. R. J. *Guiton*, Von Bandung bis Kairo. Das Zustandekommen der afro-asiatischen Zusammenarbeit, in EA 12/1961, S. 301 ff., sowie die Dokumentation Die Konferenzen von Brazzaville (15.—19. Dezember 1960) und Casablanca (3.—7. Januar 1961), in EA 4/1961, S. D 112 ff., und Afrikanische Konferenzen seit Brazzaville und Casablanca, in EA 16/1961, S. D 475 ff.

4) Vgl. hierzu Charles André *Massa*, Die französische Verfassung vom 5. Oktober 1958 und die überseeischen Gebiete, in EA 4/1959, S. 109 ff., sowie Walter *Schütze*, De Gaulle vor der Bewährungsprobe, in EA 4/1959, S. 90 ff.

5) Vgl. Konferenz des Europäischen Parlaments mit den Parlamenten afrikanischer Staaten und Madagaskars. Arbeitsdokumente zu den für die Tagesordnung der Konferenz vorgesehenen Fragen über die politischen und institutionellen Formen der Zusammenarbeit, die wirtschaftlichen Probleme, die technische Unterstützung und den kulturellen Austausch, den Entwicklungsfonds und seine Verwaltung. Straßburg, 19.—24. Juni 1961.

6) Vgl. hierzu die Empfehlungen der Konferenz auf S. D 605 ff.

7) Vgl. hierzu Voraussetzungen und Ziele der Assoziierung. Arbeitsdokument, aufgestellt von Walter *Scheel*, Juni 1961.

8) Vgl. hierzu die Empfehlung zu politischen und institutionellen Fragen auf S. D 605 ff.

9) Vgl. hierzu Voraussetzungen und Ziele der Assoziierung, a. a. O.

Die Industrialisierung — eine Notwendigkeit für Afrika

Grundlagen für ein Abkommen zwischen der OAMCE und der EWG

Von Jean-Michel de Lattre

EINE KONZEPTION DER AFRIKANISCHEN ENTWICKLUNG

Das Duell, das gegenwärtig zwischen den beiden großen Machtblöcken ausgefochten wird, wird auch die Entwicklungsländer zur Stellungnahme zwingen, und sie werden sich für die Seite entscheiden, deren Hilfsangebote so wirksam und ernst gemeint sind, daß sie ihnen die Aussicht geben, ihr tragisches Geschick zu überwinden, ohne ihrem eigenen Wesen, ihrem menschlichen und geistigen Ideal untreu zu werden.

Die im Rahmen der „Organisation für Afrikanisch-Madagassische Wirtschaftliche Zusammenarbeit" (Organisation Africano—Malgache de Coopération Economique — OAMCE) vereinten afrikanischen Staaten werden in ihrer Stellungnahme nicht von der reinen Ideologie bestimmt; es handelt sich für sie nicht darum, sich für den Osten, für den Westen oder für den Neutralismus zu entscheiden, sondern darum, ein drängendes konkretes Problem zu lösen: die Hebung des Lebensstandards ihrer Bevölkerung. Sie werden sich in ihrer Entscheidung zugunsten des einen oder des anderen Blocks davon bestimmen lassen, welcher von ihnen nachhaltige und ehrliche Zusammenarbeit zu bieten scheint.

Ziel einer solchen Zusammenarbeit muß es sein, den jungen Staaten die Mittel zu verschaffen, die ihnen Grundlagen für ein Mindesteinkommen an die Hand geben. Robert *Lemaignen,* der Präsident der Gruppe für überseeische Entwicklungsfragen in der Kommission der EWG, drückte es so aus: „Man steht im Kampf gegen die Armut letzten Endes immer wieder vor der sorgenvollen Notwendigkeit, dem Produzenten die Bildung eines Einkommens zu ermöglichen, mit dem er nicht nur existieren, sondern auch auf allen Gebieten Fortschritte machen kann."

Ein solches Einkommen kann aus zwei Quellen fließen: aus dem Verkauf der landwirtschaftlichen Produkte und aus der Nutzung der industriellen Ressourcen. Gegenwärtig reicht der Ertrag aus beiden Quellen zusammengenommen nicht aus, um den afrikanischen Staaten die Durchführung ihrer Aufgaben im Sinne einer Hebung des wirtschaftlichen und kulturellen Niveaus ihrer Völker zu ermöglichen.

Das Problem ist so ernst, daß sich eine grundlegende Revision der bisher verfolgten Politik immer nachdrücklicher aufdrängt. Es ist nicht mehr damit getan, daß man von Fall zu Fall Mittel anwendet, um die dringendste Not zu lindern. Was gebraucht wird, ist eine neue Konzeption der afrikanischen Entwicklung,

---

Jean Michel *de Lattre,* Advokat am Appellationsgericht von Paris, Sachverständiger für Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas und Autor zahlreicher einschlägiger Beiträge. Sektionsmitglied des Wirtschafts- und Sozialrats der Französischen Republik.

eine Konzeption, die über die simple Vorstellung einer Erhöhung der Hilfsleistungen oder einer Steigerung der Lebensmittelproduktion hinausgeht. Das Problem besteht darin, die Entwicklungspolitik Europas und Afrikas zu koordinieren, das langfristige Wirtschaftswachstum der beiden Kontinente aufeinander abzustimmen, den Abstand zwischen dem Einkommensniveau der europäischen und dem der afrikanischen Länder zu verringern.

Es ist dringend notwendig, daß eine Politik eingeschlagen wird, die angemessene strukturelle und konjunkturpolitische Aenderungen zuläßt. Diesen Preis müssen die im Wohlstand lebenden europäischen Staaten zu zahlen bereit sein, wenn sie erreichen wollen, daß sich die verarmten afrikanischen Staaten zu freien Gesellschaften entwickeln.

Um eine Ertragssteigerung auf landwirtschaftlichem Gebiet zu erreichen, wird von europäischer Seite als Gegenleistung für die Lieferung von Grund- und Rohstoffen eine Politik des „garantierten Mindestpreises" in Aussicht genommen, die auf der Ebene einer europäisch-afrikanischen Gemeinschaft zur Einführung eines „internationalen garantierten Mindestpreises" führen soll.

Um eine Steigerung der industriellen Einkommen in Afrika zu erreichen, sollte Europa mit Afrika eine tiefgreifende strukturelle Reform durchführen. Die EWG und die OAMCE müßten eine progressive Koordinierung und Planung ihrer industriellen Entwicklungsvorhaben durchführen und ihre Möglichkeiten gegenseitiger Ergänzung miteinander abstimmen.

PARTNERSCHAFT ZWISCHEN OAMCE UND EWG

Die Länder der OAMCE verfügen über die verschiedensten Hilfsquellen, beträchtliche Wasserkraftreserven, Oel, Erdgas, Eisen, Mangan, Uran, Pottasche, Silizium, Holz und ausgezeichnete natürliche Häfen; also eine Kombination aller Elemente, die für die Errichtung von Grundstoffindustrien notwendig sind. Die Nutzbarmachung dieser Elemente sollte im Rahmen einer gemeinsam unternommenen Anstrengung aller privaten und öffentlichen nationalen und internationalen Kräfte erfolgen. Das ergibt sich nicht nur aus den natürlichen und technischen Gegebenheiten, sondern auch aus handels- und finanzpolitischen Erwägungen. Es handelt sich um ein Werk, das die Fähigkeiten des privaten Sektors übersteigt und den Rahmen des Einzelstaates, ja sogar einer Staatengruppe, sprengt. Dieses Werk fällt in den Bereich der OAMCE als förderndes und koordinierendes Organ, als Zentrum für die Ausarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial. Diese Organisation sollte zum Knotenpunkt der großen Kraftlinien der afrikanischen Wirtschaft werden, sie sollte das Werkzeug sein, das die individuellen Schwächen zu einem dynamischen Ganzen zusammenschweißt. Ihr fällt die Aufgabe zu, die Bedingungen für die Industrialisierung zu schaffen, die die Lebensgrundlage für alle bieten soll.

Wenn die Industrialisierung der afrikanischen Länder der OAMCE zur Quelle bedeutender Einkünfte für diese Länder werden soll, muß einerseits eine Infrastruktur-Grundlage (Grundbereiche wie Eisenbahnlinien, Häfen, Kraftwerke, Staudämme und andere Basisindustrien) geschaffen und andererseits für die Gründung privater Unternehmen gesorgt werden, die sich dieser Infrastruktur

bedienen können. Da die Existenz einer Infrastruktur-Grundlage Voraussetzung für die Gründung von Privatunternehmen ist, sollte die EWG im Rahmen ihres Hilfsprogramms für Afrika die Finanzierung dafür übernehmen.

Seit der Gründung der OAMCE ergeben sich für die Verwirklichung dieses Programms ganz neue Perspektiven; was gestern noch wegen der Existenz von Zwergstaaten unmöglich war, kann schon morgen bei voller Respektierung der Souveränität und der Unabhängigkeit des einzelnen Staates im Rahmen und zum Nutzen der afrikanischen wirtschaftlichen Solidarität Wirklichkeit werden.

Nur durch eine solche Politik können die Schwierigkeiten psychologischer und wirtschaftlicher Natur überwunden werden, die den Spannungen zwischen den industrialisierten Ländern und den Entwicklungsstaaten zugrunde liegen.

Mit der Finanzierung der industriellen Infrastruktur-Grundlage eröffnet sich für das Europa der Sechs ein Weg, im Sinne der europäisch-afrikanischen Solidarität die unerläßlichen finanziellen Transfers zugunsten der OAMCE-Staaten durchzuführen, ohne daß dadurch bei ihnen psychologische Reaktionen wie etwa ein Gefühl der Abhängigkeit oder des Argwohns hervorgerufen würden. Denn diese Hilfe hätte eindeutig den Charakter einer auf gegenseitiger Ergänzung beruhenden Aktion: Der eine Partner trägt das Kapital bei, der andere die natürlichen Hilfsquellen. Es wäre also ein echtes Gleichgewicht der Leistungen beider Partner gegeben.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus würde diese Unterstützungspolitik den afrikanischen Staaten einen einmaligen industriellen Aktivposten verschaffen, der wiederum seinerseits finanzielle Mittel hervorbringen wird und den sie selber auch bei größter Anspannung ihrer Sparer nicht hätten aufbringen können. Von den „technischen Höhen“, zu denen sich die Elemente dieses industriellen Aktivpostens aufbauen werden, werden die finanziellen Mittel herabfließen, die für die Fruchtbarmachung der landwirtschaftlichen Ebenen durch ein „großes Programm kleiner Vorhaben“ ebenso unerläßlich sind wie für die Entwicklung und Integration der kleinen Industrie- und Gewerbebetriebe.

Die Entwicklungshilfe, wie sie gegenwärtig betrieben wird, packt das Uebel nicht an der Wurzel an, das heißt bei dem Mangel an Einkommensquellen, sondern lediglich bei dessen Konsequenzen, nämlich bei den finanziellen Auswirkungen des Zustandes der Unterentwicklung.

FINANZIERUNG DER INFRASTRUKTUR DURCH DEN EUROPÄISCHEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Aus diesen Tatsachen heraus drängt sich der Vorschlag auf, daß vom europäischen Sektor die Finanzierung der Infrastruktur-Grundlage übernommen werden sollte. Es geht nicht darum, im Namen irgendeiner Ideologie den Privatsektor auszuschalten oder die Beteiligung von Privatkapital abzulehnen. Die goldene Regel für jede wirtschaftliche Analyse ist, sich an die Tatsachen zu halten.

Die zunehmende Bedeutung, die dem öffentlichen Sektor zugewiesen wird, ergibt sich aus zwei Erscheinungen: der Entwicklung der internationalen Gemeinschaft und der Lage der privaten Geld- und Kapitalmärkte.

Die Entwicklung der internationalen Gemeinschaft hat in den vergangenen Jahren tiefgreifende Fortschritte gemacht. Das ist auch in einer wesentlichen Wandlung in der Auffassung über den Eigentumsbegriff zum Ausdruck gekommen. Dieses ist nicht mehr „göttliches Recht, absolut, ausschließlich und ewig". Der Akzent liegt heute bei der „sozialen Funktion" des Eigentums. Wenn auch das Eigentumsrecht ein wesentliches Element der menschlichen Persönlichkeit bleibt, so wird doch der Eigentümer ständig auf seine Pflichten und Verantwortungen gegenüber der Gemeinschaft hingewiesen.

Aus dieser Entwicklung erklärt sich auch die im Laufe der letzten Jahrzehnte immer mehr verbreitete Ansicht, daß gewisse Kategorien von Gütern und bestimmte Wirtschaftssektoren wegen des „übergeordneten Interesses", das sie für die Gemeinschaft haben, nicht mehr Gegenstand privater Eigentumsansprüche sein dürfen.

Um den Menschen zu befreien, sind einige Staaten dazu übergegangen, die gesamte Produktion zu verstaatlichen. Andere haben weite Teilbereiche der Wirtschaft verstaatlicht. Es ist offensichtlich, daß man hier und da zu weit gegangen ist und das Gegenteil von dem erreicht hat, was man anstrebte.

Ebenso verkehrt ist es jedoch, die tiefgreifende Evolution übersehen zu wollen, die die internationale Gemeinschaft erfaßt hat. Es ist heute nicht mehr möglich, die wirtschaftliche Entwicklung nach den gleichen Regeln fördern zu wollen, wie sie von der handeltreibenden Gesellschaft des 19. Jahrhunderts angewendet wurden. Juristen, Wirtschafts- und Finanzkreise, die dieser Evolution nicht Rechnung tragen, kommen leicht zu einer falschen Einschätzung der Wirklichkeit.

Für die afrikanischen Staaten ist die Nutzbarmachung ihrer großen natürlichen Hilfsquellen im Rahmen ihrer Souveränität gleichzeitig auch der Beweis und das Unterpfand für die Befreiung des Menschen, für die Entkolonialisierung und für die wirtschaftliche Entwicklung. Sie schreiben ihren Ressourcen eine „soziale Funktion" zu; sie sollen ihren Völkern den Zugang zur Menschenwürde ermöglichen. Diese Länder wollen nicht mehr die großen „übergeordneten Wirtschaftseinheiten" anerkennen, die funktionell mit der Gemeinschaft als Ganzem nichts zu tun hatten. Sie wollen im nationalen Rahmen integrierte Zentren für wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt schaffen.

Das Privatkapital ist nicht in der Lage, die Investitionsmittel aufzubringen, die erforderlich sind, um die Infrastruktur des Grundstoffsektors zu schaffen. Es kann weder den Erfordernissen gerecht werden, auf denen der Ablauf einer auf Gewinnstreben begründeten, kommerziellen Wirtschaft beruht, noch kann es den Bedürfnissen der afrikanischen Staaten entsprechen.

Die Verwirklichung einer Infrastruktur-Grundlage erfordert bedeutende Finanzmittel, und zwar Kapitalien, die zu außergewöhnlichen Bedingungen gewährt werden. Eine Untersuchung der Geld- und Kapitalmärkte zeigt, daß es zur Zeit unmöglich ist, Anleihen oder Darlehen zu günstigeren Bedingungen als mit fünfzehn- oder zwanzigjähriger Laufzeit und sechsprozentiger Verzinsung aufzunehmen. Bei hohen Zinssätzen und kurzfristigen Amortisationsbedingungen erweisen sich große Projekte jedoch als unrentabel. Es besteht also eine Kluft

zwischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten. Wenn man auf einer Finanzierung der industriellen Infrastruktur-Grundlage durch das Privatkapital bestehen wollte, würde man schweren Enttäuschungen entgegengehen. Zunächst würde es bedeuten, daß die vorgesehenen Unternehmungen einer undurchführbaren Hypothese zuliebe aufgeschoben werden müßten. Mit Bestimmtheit würde das in nicht allzu ferner Zukunft Spannungen erzeugen. Eine weitere Folge wäre schließlich, daß sich die Staaten zu direkter Intervention veranlaßt sehen würden.

Der technische Fortschritt wirft veraltete finanzpolitische Vorstellungen um und führt gleichzeitig zu einer strukturellen Umwälzung der Volkswirtschaften. Es hat sich so eine Wandlung vollzogen, die nicht nur die Bedeutung der Finanzierungsfragen betroffen hat, sondern die Finanzierung als solche. Mit anderen Worten, die gegenwärtige Evolution stellt einen Grenzübergang dar: Was bisher im Bereich des Unternehmertums lag, fällt jetzt in den Bereich der Gesamtheit. Um den Aufstieg der unterentwickelten Länder zu freien Staaten zu ermöglichen, ist der Einsatz der neuesten und kostspieligsten technischen Methoden bei der Nutzbarmachung ihrer natürlichen Hilfsquellen notwendig, und es ist daher nicht verwunderlich, daß für die Lösung der Finanzierungsprobleme der Uebergang vom Privatsektor zum öffentlichen Sektor vollzogen werden muß.

Damit ist die Rechtfertigung für finanzielle Interventionen des öffentlichen europäischen Sektors gegeben.

DIE ROLLE DES PRIVATEN UNTERNEHMERTUMS

Was nun die afrikanischen Staaten betrifft, so könnte die Frage gestellt werden, ob sie ein Interesse haben, die Nutzbarmachung der industriellen Elemente der Infrastruktur-Grundlage durch Verstaatlichung sicherzustellen und sie als „öffentliche Dienste" zu betreiben. Es scheint nicht so. Da diese Staaten verständlicherweise auf Produktivität bedacht sind, dürften sie eher einer Verwaltungsform den Vorzug geben, in deren Rahmen es möglich ist — bei Respektierung der grundsätzlichen Eigentumsrechte der öffentlichen Hand —, vermittels gemischter Unternehmungen die wirksameren Methoden des privaten Unternehmertums zum Zuge kommen zu lassen.

Das private Unternehmertum wird eine wichtige Rolle in Afrika zu spielen haben. Ihm wird die Verantwortung dafür zufallen, daß die individuelle Freiheit im wirtschaftlichen Bereich erhalten bleibt und ausgeübt werden kann. Es wird dieses Ziel um so leichter erreichen, je besser es sich dem Gesetz des Gemeinwohls unterwirft und sich den Wandlungen des gesamten Weltbildes anzupassen versteht. Zu diesem Punkt muß betont werden, daß die Erweiterung der Finanzierungsfunktionen der öffentlichen Hand, der wachsende Umfang der Planung und der Gemeinschaftsprojekte den inneren Wesenskern des freien Unternehmertums überhaupt nicht berühren. Sein Bereich wird zwar dadurch eingeschränkt, aber in seinem wesentlichen Charakter wird es nicht beeinträchtigt. Es muß zugegeben werden, daß solche Gemeinschaftsaufgaben ihre Berechtigung haben, wenn sich dadurch ein bisher verschlossenes Gebiet eröffnen läßt, wenn dem einzelnen dadurch der Zugang zum Privatbesitz ermöglicht oder dem privaten Unternehmertum neue Gebiete aufgeschlossen werden.

DAS PROBLEM DES SCHUTZES VON PRIVATINVESTITIONEN

Eine Hypothek belastet gegenwärtig noch die Möglichkeiten der Nutzbarmachung der großen natürlichen Hilfsquellen in Afrika: die Gefahr der Nationalisierung. Das private Unternehmertum will ein solches Risiko nicht mehr eingehen und hält sich zurück. Die Beteiligung des europäischen öffentlichen Sektors würde eine Ergänzung der Leistungen des privaten Unternehmertums bedeuten und ihm das Risiko abnehmen. Die afrikanischen Staaten würden ohne finanzielle Gegenleistung das uneingeschränkte Eigentum an den Wirtschaftsbereichen erlangen, die für ihre Entwicklung unerläßlich sind. Damit wäre auf kaltem Wege eine Verstaatlichung vorweggenommen. Ein solches Verfahren, das von den bestehenden psychologischen und soziologischen Faktoren ausgeht, würde die Furcht der Privatunternehmer vor „Sozialisierungsmaßnahmen" gar nicht erst aufkommen lassen und ihren Widerstand gegen die vorherrschenden ideologischen Strömungen vermeiden, die die großen natürlichen Hilfsquellen nicht der nationalen Kontrolle entzogen sehen wollen.

Das Risiko, das die drohende Verstaatlichung bedeutet, hat tatsächlich den Strom der Privatinvestitionen nach den afrikanischen Ländern ebenso wie nach anderen Entwicklungsländern blockiert und blockiert ihn noch. Es ist der Stein des Anstoßes, an dem alle Bemühungen, den Strom wieder zum Fließen zu bringen, scheitern. Es ist ein schwerer Stein, den nichts und niemand aus dem Wege räumen kann. Eben dieser Stein ist die Grundlage, auf der die jungen Staaten ihre Unabhängigkeit aufbauen wollen: die Nutzbarmachung der großen natürlichen Hilfsquellen auf staatlicher Basis. Damit ist die Auseinandersetzung zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern in eine Sackgasse geraten.

Zahlreiche Vertragsentwürfe für den Schutz von Privatinvestitionen sind von Gremien wie der Internationalen Handelskammer, der Europäischen Liga für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (ELEC) und anderen untersucht worden. Die Beratende Versammlung des Europarats hat sich mit dem Problem befaßt; sie hat die Annahme eines Investitionsstatuts und eines Garantiefonds empfohlen. Die Weltbank (IBRD), die Vereinten Nationen, die OEEC haben die verschiedensten Projekte entworfen. Die praktischen Ergebnisse all dieser Initiativen sind minimal. Die Aussichten für die zukünftige Entwicklung sind wenig ermutigend. Resigniert kann man nur das Fehlschlagen all dieser Bemühungen konstatieren. Ihr Grundverdienst liegt darin, daß sie zu einer geistigen Evolution und einem besseren Verständnis der Tatsachen geführt haben. Der Grund für das Fehlschlagen liegt darin, daß man die Bedürfnisse der unterentwickelten Länder verkannt hat. Es ist sinnlos, sich Garantieklauseln oder Bestimmungen über die einzuschlagenden Verfahren unterschreiben zu lassen, wenn der Geist des Abkommens der geistigen Haltung der jungen Staaten genau zuwiderläuft. Diese Staaten wollen die Erschließung ihrer natürlichen Hilfsquellen in eigene Regie übernehmen, denn für sie ist die Verantwortung dafür ein Existenzbeweis, ein Unterpfand ihrer Unabhängigkeit und ihrer Zukunft.

Um eine ausreichende Garantie für Privatinvestitionen zu schaffen, sollte von zwei Prinzipien ausgegangen werden, die sich nicht widersprechen, sondern

ergänzen. Das private Unternehmertum kann nicht am Rande der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche existieren, die von den Staaten als grundlegend betrachtet werden; die Staaten können nicht erwarten, auf ihren Gebieten Privatunternehmen florieren zu sehen, wenn sie ihnen nicht stabile Entwicklungsbedingungen gewährleisten. Wenn einmal ein spontaner Strom von Privatinvestitionen den Wachstumsprojekten zufließt, die von der öffentlichen Hand geplant werden, und wenn der Staat einmal die Rolle erkannt hat, die dem Privatunternehmertum für die nationale Entwicklung zufällt, werden diese Prinzipien respektiert werden.

EIN AFRIKANISCHER INVESTITIONSKODEX

Die afrikanischen Staaten messen dem Einsatz ausländischer Kapitalien für die Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung große Bedeutung bei. Bei Abschluß des Vertrages, durch den die OAMCE geschaffen wurde[1], haben sie sich am 28. März 1961 in Jaunde in feierlicher Form für eine Beteiligung des Privatkapitals ausgesprochen. Durch diese feierliche Erklärung haben sie ihren gemeinsamen Willen kundgegeben, die unerläßlichen Sicherheitsgarantien für Privatinvestitionen zu gewähren, sich an nationalen und internationalen Garantiefonds zu beteiligen, ihre Investitionsprogramme unter Berücksichtigung der Verschiedenartigkeit der Hilfsquellen und der vorgesehenen Investitionen aufeinander abzustimmen, den Transfer investierten Kapitals zu gewährleisten und Schiedsgerichtsverfahren zu ermöglichen.

Sie haben die Absicht, einen „Afrikanischen Kodex für Privatinvestitionen" aufzustellen, um das für eine fruchtbare Zusammenarbeit der Parteien erforderliche Vertrauensklima herzustellen.

Dazu ist zu bemerken, daß die Aufstellung dieses Kodex ganz ungemein erleichtert würde, wenn das „Problem der Verstaatlichung der Infrastruktur-Grundlage" durch eine vom öffentlichen europäischen Sektor vereinbarte Finanzierung zugunsten der afrikanischen Staaten gelöst würde. Dann könnte auf einer soliden Grundlage weitergearbeitet werden; was früher ein Hemmnis war, würde dann im Gegenteil Ausgangspunkt der weiteren Entwicklung. Es wäre dann auch leicht, einen solchen Kodex zu entwerfen.

Eine Analyse der afrikanischen Wirtschaft führt zu einer Unterteilung in vier Sektoren: Nahrungsmittel, Mikro-Investitionen (Anbau von industriell verwertbaren Erzeugnissen und damit im Zusammenhang stehende verarbeitende Unternehmen), Makro-Investitionen (Privatunternehmertum mit dem Ziel der Erschließung der großen natürlichen Hilfsquellen, deren Ausbeutung außergewöhnliche Mittel erfordert) und die wirtschaftliche Infrastruktur-Grundlage, die ein afrikanisches Interesse ist.

Es ist selbstverständlich, daß die Ausweitung des Nahrungsmittelsektors und die Entwicklung des Grundstoffsektors das Privatkapital nicht in Anspruch nehmen. Für den Nahrungsmittelsektor kann das Privatkapital nicht herangezogen werden, weil dieser keine ausreichende Rentabilitätsmarge bietet. Die

[1]) Vgl. EA 16/1961, S. D 481 ff.

Entwicklung dieses Sektors kann nicht im Rahmen der nach kaufmännischen Gesichtspunkten arbeitenden Privatwirtschaft unternommen werden. Seine Bedeutung erfordert die Einleitung ganz besonderer Maßnahmen. Den Staaten selbst würde es zufallen, Programme für die Landwirtschaft zu entwickeln, die der landwirtschaftlichen Struktur jedes Staates Rechnung tragen und die durch nicht rückzahlbare Darlehen internationaler Organisationen zu finanzieren wären.

Da die Finanzierung der wirtschaftlichen Infrastruktur-Grundlagen aus einer umfassenden Hilfsaktion im Rahmen der OAMCE sichergestellt werden müßte, dürfte es sich erübrigen, Dispositionen für Privatinvestitionen in diesem Sektor zu treffen.

Der Bereich, für den der „Afrikanische Investitionskodex" Gültigkeit haben sollte, würde sich also ausschließlich auf Maßnahmen erstrecken, die geeignet sind, Kapitalinvestitionen für die kleinen und mittleren Industriebetriebe einerseits und für die großen Unternehmungen des Privatsektors andererseits zu begünstigen. Es handelt sich eigentlich um zwei ganz unterschiedliche Bereiche: der eine betrifft Unternehmungen auf dem Sektor der Mikro-Investitionen, der andere Unternehmungen auf dem Sektor der Makro-Investitionen.

Die Unternehmungen des einen Sektors unterscheiden sich beträchtlich von denen des anderen; man kann sie in ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaften der Länder nicht vergleichen. Die normativen Regeln müßten also ebenfalls unterschiedlich gestaltet und zwei getrennte Statute entworfen werden, die sich insbesondere bezüglich der gesetzgeberischen und fiskalischen Anordnungen unterscheiden.

Die Schaffung der afrikanischen Infrastruktur-Grundlage zum Nutzen der Staaten der OAMCE würde also unermeßliche psychologische, politische, wirtschaftliche und finanzielle Konsequenzen haben. Sie würde den Forderungen nach der Menschenwürde und der Gleichberechtigung der afrikanischen Staaten entsprechen; sie würde eine auf funktioneller Basis beruhende Gemeinsamkeit unter den afrikanischen Staaten schaffen, die um so fester gefügt sein würde, weil sie unwiderruflich und nicht mehr rückgängig zu machen wäre; sie würde den Strom der Privatinvestitionen wieder zum Fließen bringen und zwischen Afrika und Europa ein System gegenseitiger wirtschaftlicher Austauschbeziehungen schaffen, in dessen Rahmen eine Ergänzung von Möglichkeiten und Bedürfnissen stattfindet. Sie würde schließlich für die nationalen Entwicklungspläne der verschiedenen afrikanischen Staaten die notwendigen zusätzlichen finanziellen Hilfsmittel liefern.

DER EUROPÄISCHE ENTWICKLUNGSFONDS

Die Finanzierung der afrikanischen Infrastruktur-Grundlage könnte ohne neue finanzielle Opfer der europäischen Länder durch Einschaltung des erneuerten „Europäischen Entwicklungsfonds" durchgeführt werden. Dadurch würde die Hilfsaktion einen umfassenden, entpolitisierten und entnationalisierten Charakter bekommen.

In die Bestimmungen der neuen Assoziierungskonvention zwischen den Staaten der EWG und den Mitgliedstaaten der OAMCE, deren Unterzeichnung

vor dem 31. Dezember 1962 fällig ist, müßte die Schaffung der Infrastruktur als eines der wesentlichsten Ziele des „Europäischen Entwicklungsfonds“ aufgenommen werden. Die neue Konvention müßte vorsehen, daß ein bestimmter Prozentsatz der Mittel aus dem Fonds für die Finanzierung dieser Infrastruktur verwendet wird. Besondere Möglichkeiten müßten den Makro-Investitionen eröffnet werden, deren Nutzen den Afrikanern zufließt. Die hier gewährten Kredite würden Subventionen à fonds perdu oder Darlehen mit langfristiger Laufzeit (dreißig bis fünfzig Jahre) zu niedrigem Zinssatz (zwei vH) ermöglichen. Im übrigen sollte in der neuen Konvention eine gemeinsame, von den Sechs solidarisch abgegebene Garantie für Anleihen vorgesehen werden, die von den Staaten der OAMCE bei internationalen Geldinstituten oder auf den Geld- und Kapitalmärkten aufgenommen werden, um die Finanzierung ihrer großen Projekte zu verwirklichen.

Der „Europäische Entwicklungsfonds“ schließlich sollte in die Lage versetzt werden, Zinsvergütungen vorzunehmen oder den Dienst der ersten jährlichen Rückzahlungsraten für die Anleihen zu übernehmen, die für Investierungen ohne unmittelbare Rentabilität aufgenommen werden. Damit würde der OAMCE die Möglichkeit gegeben, Anleihen mit mittlerer Laufzeit (zehn bis zwanzig Jahre) und zu den marktüblichen Zinssätzen aufzunehmen. Es würde sich also im Grund um Anleihen zu niedrigen Zinssätzen handeln. Damit könnten sie die besonders rentablen Elemente der Infrastruktur-Grundlage finanzieren.

Die Möglichkeiten des Europäischen Entwicklungsfonds könnten von den Staaten der OAMCE sogar so ausgewertet werden, daß sie die Gewährung von Darlehen für die großen Unternehmungen des privaten Sektors gutheißen, um diesen eine Investitionsgrundlage zu ermöglichen; das wäre auch für die Staaten vorteilhaft, denn diese Unternehmungen würden Benutzer ihrer Staudämme, Elektrizitätswerke, Eisenbahnlinien und Häfen werden.

Als Vermittler für all diese Finanzierungsgeschäfte könnte ein afrikanisch-madagassischer Entwicklungs- und Solidaritätsfonds dienen, der als Finanzzentrale, als „Afrikanische Entwicklungskasse“ der Staaten der OAMCE fungieren könnte. Die Konvention zur Regelung der Darlehensbedingungen oder der Garantien wäre unmittelbar zwischen dieser Stelle und dem Europäischen Entwicklungsfonds abzuschließen. Nur auf diesem Niveau wäre es überhaupt möglich, die richtige Lösung für einen „Garantiefonds für Privatinvestitionen“ zu finden. Die Verflechtung der europäischen und der afrikanischen Finanzinteressen wäre hier so eng, daß sie keinen Platz für Nationalisierungsmaßnahmen gegen die Unternehmungen des Privatsektors ließe. Eine solche Struktur würde jeden afrikanischen Staat daran hindern, gegen den Geist der afrikanischen Solidarität zu handeln.

Um den afrikanischen Staaten das Gefühl der Gleichstellung mit den europäischen Staaten zu geben, wäre es vielleicht gut, wenn sie sich an der Finanzierung des „Afrikanisch-Madagassischen Entwicklungs- und Solidaritätsfonds“ beteiligten, indem sie einen bestimmten Prozentsatz ihres Sozialprodukts zur Verfügung stellten; es könnte der gleiche Satz sein, wie er für den Beitrag der europäischen Staaten zum Europäischen Entwicklungsfonds Gültigkeit hat. Der psychologische Aspekt eines solchen Beitrags ist nicht zu unterschätzen.

EINE NEUE AFRIKANISCHE WIRTSCHAFT

Der Vorschlag, die Finanzierung der Infrastruktur-Grundlage durch eine Gesamthilfsaktion der europäischen Volkswirtschaften durchzuführen, mag revolutionär klingen. Im Grunde handelt es sich darum, isoliert bereits vorhandene Vorstellungen in ein System zu bringen.

Die Schaffung der „Internationalen Entwicklungsgesellschaft“ durch die Weltbank ist ein sehr günstiges Zeichen für den Wandel, der sich bezüglich der Einstellung gegenüber den Hilfsprogrammen vollzogen hat. Ziel dieser Gesellschaft ist es im wesentlichen, den Entwicklungsländern zu helfen, denen die klassischen Finanzierungsmethoden nicht offenstehen, um ihre wirtschaftliche Entwicklung durchzuführen. Die Gesellschaft beabsichtigt daher, bei der Gewährung von Darlehen darüber zu wachen, daß die Rückzahlungsbedingungen nicht zu einer zu starken Belastung für die Zahlungsbilanzen der Schuldnerstaaten werden. Ausgehend von diesen Erwägungen hat die Gesellschaft verschiedene zinslose Darlehen mit fünfzigjähriger Laufzeit gewährt. Die Amortisation beginnt nach Ablauf von zehn Jahren mit einem Satz von 1 vH des Gesamtbetrages für zehn Jahre und 3 vH für die übrigen dreißig Jahre.

Eine solche Kreditpolitik sollten die europäischen Staaten heute auch zugunsten der OAMCE-Staaten entwickeln. Sie könnte zum Ausgangspunkt der neuen afrikanischen Wirtschaft werden.

Neu wäre diese Wirtschaft, weil sie das Ergebnis einer paritätischen Zusammenarbeit und eines regionalen Zusammenhalts wäre und weil sie das Unterpfand der Befreiung bedeuten würde.

Die Zusammenarbeit wäre wahrhaft paritätisch, weil die afrikanischen Staaten in der Lage wären, mit den industrialisierten Ländern auf Grund von frei ausgehandelten Vereinbarungen eine Reihe „gegenseitiger Hilfsabkommen“ abzuschließen, die sich auf ein gemeinsam getragenes Interesse gründen; die großen Entscheidungen über die Erschließung der natürlichen Hilfsquellen würden nicht mehr in London, Washington, Paris oder Moskau gefällt, sondern in Afrika auf der Grundlage einer gleichberechtigten Zusammenarbeit mit der industrialisierten Welt und bestimmt durch das Gemeinwohl der Afrikaner.

Der regionale Zusammenhalt würde sich aus dem wachsenden Bewußtsein der funktionalen Solidarität und der daraus erwachsenden Verpflichtungen ergeben, die über die nationalistischen Illusionen hinausreichen. An Stelle von Vergeudung, Ueberschneidungen, ungeordneten Konkurrenzverhältnissen würde die Möglichkeit treten, die nationalen Pläne so aufeinander abzustimmen, daß aus jedem einzelnen der größtmögliche Nutzen für alle gezogen wird.

Als Unterpfand der Befreiung würde die industrielle Infrastruktur-Grundlage dienen, die uneingeschränktes Eigentum der afrikanischen Staaten und Quelle einer beträchtlichen Einkommenssteigerung für sie werden würde.

Die von dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) aufgestellten Statistiken geben zu denken. Sie machen verschiedene Tatsachen eindeutig klar:

Die kommerzielle Lage der unterentwickelten Länder verschlechtert sich in zunehmendem Maße; die Verkaufspreise ihrer Produkte haben eine absteigende Entwicklung durchgemacht; für die Güter, die sie einkaufen müssen, ist eine Netto-Preiserhöhung eingetreten. Die Aussichten auf eine zukünftige Erhöhung ihres Absatzes sind begrenzt. Es besteht also die Gefahr, daß ihre „terms of trade" sich weiter verschlechtern werden. Die Schlußfolgerung liegt auf der Hand: Wenn keine strukturelle Aenderung der afrikanischen Volkswirtschaften durchgeführt wird, wird man bei dem Versuch, den Lebensstandard der Massen zu heben, auf große Schwierigkeiten stoßen; auf jeden Fall werden die Staaten nicht nur in eine ständige Abhängigkeit verfallen, sondern in eine Abhängigkeit, die sich immer mehr vertieft. Die Industrialisierung kann, wenn sie nach den hier aufgezeigten Bedingungen verwirklicht wird, auf den Weg des Heils führen. Keineswegs soll dabei die Industrialisierung auf Kosten der Entwicklung des landwirtschaftlichen Anbaus und der Nahrungsmittelproduktion betrieben werden. Es gibt kein Problem, das auf verkehrteren Voraussetzungen beruht, als der vielbesprochene Gegensatz zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Entwicklung. Diese beiden Sektoren müssen der Natur der Dinge nach gleichgestellt sein. Im vorliegenden Fall geht aus der Natur der Dinge einwandfrei hervor, daß die Industrialisierung ein entscheidender Faktor für die Beschleunigung der landwirtschaftlichen Entwicklung sein kann.

AUSSICHTEN FÜR DIE INDUSTRIALISIERUNG AFRIKAS

Die Natur hat einigen der Staaten bedeutende industrielle Möglichkeiten zugeteilt. Staudämme, Kraftwerke, Eisenbahnlinien und Häfen könnten leicht geschaffen werden und würden eine hochwertige Infrastruktur-Grundlage darstellen. Auf diese Infrastruktur könnten von der Privatindustrie ohne Schwierigkeit in mehreren Etappen Industriewerke „aufgepfropft" werden, die eine Produktionskapazität für etwa 250 000 Tonnen Aluminium, zwei bis drei Millionen Tonnen Guß- oder Elektrostahl, viele Millionen Tonnen Eisenlegierungen und bedeutende Mengen Holzschliff entwickeln könnten.

In weniger als zehn Jahren könnte der Umsatz der Industrieunternehmungen eine Höhe von 300 Millionen Dollar erreichen, das heißt fast 50 vH der gegenwärtigen Ausfuhrsumme. Die Einkünfte, die sich bei der Nutzung der industriellen Infrastruktur-Grundlage ergeben, sowie die Steuern und sonstigen Abgaben, die von den großen privaten Industrieunternehmen zu leisten wären, könnten den OAMCE-Staaten ein Jahreseinkommen von mehreren Millionen Dollar einbringen.

Europa hat sich, um der steigenden Nachfrage nach Stahl gerecht werden zu können, für die nächsten fünf Jahre eine Ausweitung seiner Produktionskapazität um zwanzig Millionen Tonnen vorgenommen. Ist es aber politisch zweckmäßig und wirtschaftlich vernünftig, die Entwicklung der europäischen Eisenhüttenindustrie ständig voranzutreiben, ohne einen Gedanken darauf zu verwenden, daß man sich die außergewöhnlichen Kapazitätsreserven bestimmter OAMCE-Länder zunutze machen könnte, um ein hochwertiges Metall zu niedrigen Preisen zu produzieren?

Die Eisenhüttenindustrie macht zur Zeit eine große Wandlung durch, die auf die Bemühungen um eine Senkung der Herstellungskosten zurückzuführen ist.

Möglichkeiten dafür sind in der Einführung moderner technischer Verfahren, in der Zusammenfassung großer Produktionseinheiten und in Erleichterungen bezüglich der Frachtkosten gegeben, die eine schwere finanzielle Belastung bei der Beschaffung der Rohstoffe und beim Abtransport der Erzeugnisse darstellen. Zweifellos sind die Bedingungen für eine Erzeugung von Gußeisen und Stahl zu niedrigen Herstellungskosten an besonders bevorzugten Stellen in Afrika vorhanden: Erzlager mit hohem Mineralgehalt, gute Kraftstromversorgung, relativ niedrige Frachtsätze.

In Afrika ebenso wie in Europa hat der Stahl eine fast mystische Bedeutung. Zahllose Projekte für die Errichtung von Eisenhüttenwerken sind im Umlauf. Wenn ein hemmungsloser Wettbewerb, Ueberschneidungen und Vergeudungen vermieden werden sollen, ist es nötig, eine Auswahl zu treffen. Die europäische Eisenhüttenindustrie hat auf die Notwendigkeit einer Koordinierung der Entwicklungsprojekte hingewiesen. Die OAMCE-Staaten fordern ebenfalls diese Koordinierung; ihrer Ansicht nach müßte die Hohe Behörde der EGKS auf Antrag der OAMCE und der EWG im Schiedsverfahren darüber entscheiden, ob diese Staaten das Recht haben, sich eine Eisenhüttenindustrie zu schaffen. Schon vor der Erneuerung der Assoziierungskonvention, das heißt vor dem 31. Dezember 1962, muß hierüber eine Grundsatzentscheidung getroffen werden. Wenn das nicht geschieht, würde sich Afrika um zehn Jahre in seinen Hoffnungen auf eine eigene Eisenhüttenindustrie zurückgeworfen sehen.

Die Schaffung einer Eisenhüttenindustrie in den afrikanischen Entwicklungsländern würde dem Ausdruck von der Umkehrung des Kolonialverhältnisses erst einen Sinn geben. An Stelle von Roherzen zum Preise von vierzig bis fünfzig NF pro Tonne könnte ein hochwertiges Halbfertigprodukt zum Preise von dreihundert bis vierhundert NF pro Tonne exportiert werden. Die finanziellen Vorteile, die sich daraus für die afrikanischen Staaten ergeben würden, sind offensichtlich. Noch wichtiger für alle wären die psychologischen. Es brauchte dann nicht mehr von Unterstützung die Rede sein, sondern nur von Zusammenarbeit. Die eine Partei stellt ihre natürlichen Reichtümer zur Verfügung und genießt dafür die Segnungen eines ungeheuren menschlichen Fortschritts, die andere Partei öffnet ihre Märkte für die betreffenden Erzeugnisse und tauscht dafür den Vorteil ein, ihre Ausrüstungsgüter-Industrie weiter entwickeln zu können. Wenn diese Handelsströme in Gang gebracht sind, wird das einmal die Rückzahlung der von europäischer Seite gewährten Anleihen und weiterhin die Bildung eines beträchtlichen Einkommens zugunsten der OAMCE-Staten ermöglichen.

Den afrikanischen Staatschefs fällt jetzt die Aufgabe zu, sich im Rahmen der OAMCE zusammenzusetzen und sobald wie möglich über diesen Punkt Gespräche mit der EWG einzuleiten. Die Initiativen dazu zeichnen sich bereits ab, und die Entwürfe für den geeigneten institutionellen Rahmen gewinnen bereits Gestalt.

Für Europa ergibt sich daraus, daß es für Afrika das tun müßte, was seinerzeit der Marshall-Plan für die Länder der OEEC getan hat. Die industrielle Entwicklung in Afrika wird für Europa ebenso fruchtbar sein, wie es der wirtschaftliche Aufschwung Europas damals für die Vereinigten Staaten und für den Weltfrieden gewesen ist.

Das neue Parteiprogramm der KPdSU

Von Boris Meissner

Zweiter Teil*

DIE INNENPOLITISCHE SEITE DES NEUEN PARTEIPROGRAMMS

Kommunistische Zukunftsvision und marxistisch-leninistische Transformationslehre

In dem zweiten Hauptteil des Programmentwurfs wird auf die konkreten innenpolitischen Aufgaben der KPdSU eingegangen, die zur Verwirklichung des ideologischen Leitbildes einer kommunistischen und damit klassenlosen Gesellschaft dienen sollen.

Die klassenlose Gesellschaft, die von kommunistischer Seite als ein Zustand totaler Gerechtigkeit und ewigen Friedens hingestellt wird[1], sollte nach *Marx* die Selbstverwirklichung des in der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaftsordnung „entfremdeten" Menschen ermöglichen[2]. Die Herstellung dieses Zustandes vollkommener Freiheit und Gleichheit setzte nach *Marx* dreierlei voraus:

1. die Aufhebung der auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln beruhenden kapitalistischen Eigentumsordnung;

2. die Beseitigung aller Formen der Herrschaft des Menschen über den Menschen und der mit dieser Herrschaft verbundenen Klassenstruktur;

3. die Ueberwindung der Arbeitsteilung.

Die Marxsche Konstruktion einer kommunistischen Idealgesellschaft beruhte auf drei Annahmen, die sich — nicht zuletzt auf Grund der sowjetischen Entwicklung — alle als irrig erweisen sollten:

a) daß Herrschaft einen Unterfall des Eigentums an Produktionsmitteln darstellt;

b) daß sich der Zustand der Herrschaftslosigkeit mittels einer Uebergangsdiktatur, d. h. organisierter staatlicher Zwangsgewalt, herstellen läßt;

c) daß die Vereinfachung der Arbeitsverrichtungen den staatlichen Verwaltungsapparat entbehrlich machen und zugleich den Unterschied zwischen geistiger und körperlicher Arbeit beseitigen würde.

Die Marxsche Konzeption ist mit allen ihren Widersprüchen von den Sowjets übernommen und zugleich in zwei entscheidenden Punkten ergänzt und damit verändert worden. Nach *Marx* bedurfte es keiner Umerziehung oder Aenderung

---

*) Vgl. den ersten Teil des Beitrags in EA 18/1961, S. 493—517.

Prof. Dr. iur. Boris *Meissner*, Ordinarius für Ostkunde und Direktor des Seminars für Politik, Gesellschaft und Recht Osteuropas an der Universität Kiel. Vorsitzender des Direktoriums des Bundesinstituts zur Erforschung des Marxismus-Leninismus (Institut für Sowjetologie), Köln.

des Menschen. Der Sinn der Revolution bestand darin, daß durch die Negation der bestehenden Gesellschaftsordnung und den Abbau der staatlichen Zwangsgewalt eine Gesellschaft entstand, die der wahren Natur des Menschen entsprach[3]. Von den Sowjets wird dagegen die planmäßige Umformung des menschlichen Bewußtseins als eine Grundvoraussetzung für die Errichtung der kommunistischen Gesellschaft angesehen[4]. Ein kollektivistischer, d. h. „außengeleiteter" und damit unmündiger neuer Menschentyp ist das Ziel. Es darf bei dieser Grundeinstellung der Sowjets nicht wundern, daß in dem neuen Parteiprogramm nicht der im Problem der Entfremdung zum Ausdruck kommende humane Ansatz von *Marx*, sondern der Wunsch nach einer Massenversorgung mit Konsumgütern das Hauptanliegen bildet, das mit der Vorstellung von der kommunistischen Zukunftsgesellschaft verbunden wird.

In der Uebergangsperiode bis zur Erreichung des kommunistischen Endziels sind von *Marx* in seiner 1875 verfaßten „Kritik des Gothaer Programms" der deutschen Sozialdemokratie zwei Phasen unterschieden worden[5]. Bestimmend sollte für die erste niedere Phase der kommunistischen Gesellschaft die Verteilung des Produktionsertrages nach dem Leistungsprinzip („Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung"), für die zweite, höhere Phase dagegen nach dem Bedürfnisprinzip („Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen") sein.

Von *Lenin* ist 1917 die erste, niedere Phase als „Sozialismus" bezeichnet worden[6]. Die Unterscheidung zwischen einer sozialistischen Vorphase und einer kommunistischen Endphase bildet seitdem die Grundlage der marxistisch-leninistischen Transformationslehre, die mit der Diktaturlehre unmittelbar verknüpft ist. Der auf *Stalins* Initiative in die Wege geleitete „Aufbau des Sozialismus in einem Lande" führte zu einem Ausbau dieser Zwei-Phasen-Lehre. In der sowjetischen Staats- und Gesellschaftslehre begann man auf Grund der praktischen Erfahrungen der Sowjetunion folgende drei Etappen innerhalb der „sozialistischen" Vorphase zu unterscheiden:

1. die Schaffung des Fundaments bzw. der Grundlagen des Sozialismus. Diese Etappe wurde für die Zeit von 1928 bis 1932 angesetzt;

2. die Errichtung der sozialistischen Gesellschaftsordnung auf der Grundlage der in der ersten Etappe geschaffenen materiell-technischen Basis. In dieser zweiten Etappe (1933 bis 1938) wurde der Aufbau des Sozialismus „im wesentlichen" abgeschlossen;

3. die Vollendung des Aufbaus des Sozialismus und der allmähliche Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus. Mit dieser dritten Etappe wurde 1939 begonnen.

Der Uebergang von der sozialistischen Vorphase zur kommunistischen Endphase setzte nach *Stalin* die Lösung der „ökonomischen Hauptaufgabe", die wichtigsten kapitalistischen Länder in der absoluten und Pro-Kopf-Produktion zu überholen, voraus. Er sagte hierzu in seinem Rechenschaftsbericht auf dem 18. Parteikongreß der KPdSU im März 1939[7]:

„Nur dann, wenn wir die wichtigsten kapitalistischen Länder ökonomisch überholt haben, können wir darauf rechnen, daß unser Land mit Bedarfsgegenständen vollauf

gesättigt sein wird, daß wir einen Ueberfluß an Produkten haben und die Möglichkeit erhalten werden, den Uebergang von der ersten Phase des Kommunismus zu seiner zweiten Phase zu vollziehen."

Stalin betonte, daß die Lösung der „ökonomischen Hauptaufgabe" sehr viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Auf dem 19. Parteikongreß der KPdSU im Oktober 1952 ging *Stalin* einen Schritt weiter. Der Aufbau der sozialistischen Gesellschaft wurde in dem von ihm gebilligten neuen Parteistatut als „gesichert" bezeichnet und der Partei die „Hauptaufgabe" zugewiesen, „durch den allmählichen Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus die kommunistische Gesellschaft aufzubauen"[8].

Stalin ging auch in seiner im Oktober 1952 veröffentlichten Spätschrift „Oekonomische Probleme des Sozialismus" ausführlich auf die Frage der kommunistischen Endgesellschaft ein. Er betonte in diesem Zusammenhang, daß gewisse Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie geistiger und körperlicher Arbeit auch im kommunistischen Endstadium bestehen bleiben würden. Er distanzierte sich damit nicht nur von *Marx* und *Lenin*, sondern auch von seinen eigenen früheren Aeußerungen zu dieser Frage. *Stalin* schrieb[9]:

„Irgendein Unterschied, wenn auch kein wesentlicher, wird angesichts der Verschiedenheit der Arbeitsbedingungen in der Industrie und in der Landwirtschaft unbedingt bestehen bleiben. Sogar in der Industrie, wenn man ihre verschiedenen Zweige im Auge hat, sind die Arbeitsbedingungen nicht überall gleichartig ... Dasselbe muß in bezug auf den Unterschied zwischen geistiger und körperlicher Arbeit gesagt werden. Der wesentliche Unterschied zwischen ihnen im Sinne der Kluft zwischen dem kulturelltechnischen Niveau wird unbedingt verschwinden. Aber irgendein Unterschied, wenn auch kein wesentlicher, wird dennoch bestehen bleiben."

Diese realistische Aeußerung *Stalins* bedeutete eine wesentliche Modifizierung der Marxschen Endverheißung. *Stalin* bestritt nämlich mittelbar, daß in der kommunistischen Zukunftsgesellschaft die Arbeitsteilung, die gemäß *Marx* neben dem Privateigentum die Hauptursache der Herrschaft und der Klassenspaltung bildete, im Vollkommunismus verschwinden würde. Er betonte bei dieser Gelegenheit erneut, daß der Eintritt in das kommunistische Endstadium sehr viel Zeit erfordern würde. So erklärte er gegenüber dem Wirtschaftswissenschaftler *Jaroschenko*[10], daß vor dem Uebergang zur Versorgung nach Bedürfnissen noch „eine Reihe von Etappen der ökonomischen und kulturellen Umerziehung der Gesellschaft" durchlaufen werden müßte. Diese Umerziehung sollte nach seinen Worten dazu dienen, „die Arbeit aus einem lediglich dem Lebensunterhalt dienenden Mittel in den Augen der Gesellschaft zum ersten Lebensbedürfnis und das gesellschaftliche Eigentum zur unerschütterlichen Grundlage der Existenz der Gesellschaft" zu machen. Drei Hauptbedingungen mußten nach *Stalin* erfüllt werden, um den Uebergang zum Vollkommunismus vorzubereiten:

1. die Produktion sollte unter Bevorzugung der Produktion von Produktionsmitteln, d. h. unter Beibehaltung des Primats der Schwerindustrie, gewaltig gesteigert werden;

2. das kollektivwirtschaftliche Eigentum sollte allmählich auf das Niveau des allgemeinen Volkseigentums gehoben werden. Im Zuge dieses Prozesses würden die Warenzirkulation und das Wertgesetz verschwinden und der wesent-

liche Unterschied zwischen Stadt und Land wegfallen; *Stalin* betonte in diesem Zusammenhang, daß die Umwandlung des Kolchoseigentums in das allgemeine Volkseigentum nicht durch eine „Verstaatlichung" zu erfolgen brauche, da ja der Staat selbst „mit der Erweiterung des Wirkungsbereichs des Sozialismus auf die meisten Länder der Welt" absterben würde;

3. das „kulturelle Wachstum der Gesellschaft" sollte einen bestimmten Grad erreichen, der es ermöglichte, allen Mitgliedern der Gesellschaft eine „allseitige geistige und körperliche Ausbildung" zuteil werden zu lassen. Auf der Grundlage „eines allgemeinen obligatorischen polytechnischen Unterrichtes" sollte es dann einzelnen möglich sein, sich frei einen Beruf zu wählen und ihn jederzeit mühelos zu wechseln. *Stalin* forderte in diesem Zusammenhang, die Arbeitszeit auf sechs und später fünf Stunden täglich zu reduzieren und den Reallohn mindestens zu verdoppeln.

Stalins Spätschrift ist zwar auf dem 20. Parteikongreß der KPdSU im Februar 1956 scharf kritisiert worden[11], seine Ausführungen über die kommunistische Endgesellschaft sollten sich jedoch als Ausgangspunkt aller Bemühungen *Chruschtschows* seit 1958 erweisen, die in der Marxschen Endverheißung enthaltene gesellschaftliche Utopie näher zu umreißen und zu konkretisieren[12]. Während des Bestehens des „Führerkollektivs" hielt sich *Chruschtschow* in dieser Frage sehr zurück. Auf dem 20. Parteitag sprach er lediglich davon, daß die Sowjetunion „einen solchen Berg, eine solche Höhe erklommen" hätte, daß von da aus „der weite Horizont des Endziels — die kommunistische Gesellschaft — bereits sichtbar ist". Auch in der Jubiläumsrede *Chruschtschows* vom 6. November 1957 anläßlich der 40-Jahr-Feier der Sowjetunion[13], in der er einen Perspektivplan für die nächsten fünfzehn Jahre (1957 bis 1972) entwickelte, war lediglich vom Uebergang in das kommunistische Endstadium die Rede.

Erst bei der Begründung des Entwurfs eines Siebenjahresplans (1959 bis 1965) im November 1958[14] ging *Chruschtschow* aus sich heraus. Er sprach jetzt davon, daß das Sowjetvolk solche Höhen erreicht und solche grandiosen Umgestaltungen verwirklicht hätte, daß es der Sowjetunion möglich sein würde, in die „Periode des umfassenden Aufbaus der kommunistischen Gesellschaft", d. h. in die von *Stalin* immer wieder hinausgeschobene kommunistische Endphase einzutreten. Auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU im Januar 1961 erklärte *Chruschtschow*, daß die Sowjetunion erst jetzt, und zwar nach dem „endgültigen" und nicht nur „vollständigen" Sieg des Sozialismus in der Lage wäre, mit dem „entfalteten Aufbau des Kommunismus" zu beginnen[15]. Die Aussage *Chruschtschows* bedeutete, daß die 1939 begonnene dritte Etappe des „sozialistischen Aufbaus" nach zwanzig Jahren abgeschlossen worden ist und daß nunmehr die erste Etappe des „kommunistischen Aufbaus" in Angriff genommen werden soll. Zunächst war davon die Rede, daß der Siebenjahresplan in Verbindung mit dem 15-Jahr-Perspektivplan dazu dienen sollte, die „materiell-technische Basis" des Kommunismus, d. h. die Fundamente bzw. Grundlagen der kommunistischen Endgesellschaft zu schaffen. Bis 1970, „möglicherweise auch früher", sollte es der Sowjetunion gelingen, die „ökonomische Hauptaufgabe" zu lösen, d. h. die Vereinigten Staaten sowohl in der absoluten und Pro-Kopf-Produktion, als auch in der Höhe des Lebensstandards einzuholen und zu überholen.

Die Schwierigkeiten, denen die Erfüllung des Siebenjahresplans begegnete, veranlaßten *Chruschtschow,* den für fünfzehn Jahre vorgesehenen Perspektivplan durch einen Zwanzigjahresplan (1961—1980) zu ersetzen. Damit wurde der ursprüngliche Zeitplan zur Lösung der „ökonomischen Hauptaufgabe" um zehn Jahre, d. h. von 1970 auf 1980, verschoben. Gemäß dem Programmentwurf soll der Zwanzigjahresplan dazu dienen, die „materiell-technische Basis des Kommunismus" zu schaffen. Innerhalb der ersten Etappe werden zwei Entwicklungsstufen von jeweils zehn Jahren unterschieden. Bei der ersten Entwicklungsstufe (1961—1970) ist vom „Aufbau", bei der zweiten Entwicklungsstufe (1971—1980) von der „Errichtung" der materiell-technischen Basis des Kommunismus die Rede.

Der Programmentwurf enthält vom Standpunkt der marxistisch-leninistischen Transformationslehre einen ähnlichen Fehler, wie er 1955 von *Chruschtschow Molotow* zum Vorwurf gemacht worden ist[16]. Im Entwurf wird nämlich behauptet, daß mit dem Abschluß des Aufbaus der materiell-technischen Basis des Kommunismus die Sowjetunion die kommunistische Gesellschaft „im wesentlichen" aufgebaut haben würde, d. h. die Grundlagen (Osnowy) werden mit dem Kommunismus „im wesentlichen" (w osnownom) gleichgesetzt. Damit wird die im bisherigen Bauplan vorgesehene zweite Etappe, die den Aufbau des eigentlichen kommunistischen Gesellschaftsgebäudes auf Grund der vorher errichteten materiell-technischen Basis vorsah, übersprungen. Durch diesen falschen ideologischen Zungenschlag, der bekanntlich *Molotow* schlecht bekommen ist, sowie durch die Festlegung im Programmentwurf, daß „die heutige Generation der Sowjetmenschen im Kommunismus leben wird", nimmt sich *Chruschtschow* im Grunde genommen selbst die Möglichkeit, die Vollendung der kommunistischen Endgesellschaft bis über das Jahr 2000 zu vertagen.

Chruschtschow hat damit die KPdSU in eine unangenehme Falle manövriert, die leicht zuschlagen könnte. Dies ist um so mehr der Fall, als der Programmentwurf — von der Problematik der Erfüllung des Zwanzigjahresplans ganz abgesehen — zahlreiche offenkundige Widersprüche aufweist. Auf der einen Seite wird in diesem Dokument des „wissenschaftlichen Kommunismus" behauptet, daß die Sowjetunion bis 1970 die Vereinigten Staaten in der gesamten Pro-Kopf-Produktion überholen wird. Auf der anderen Seite wird erklärt, daß die Sowjetunion bis 1970 nur den gegenwärtigen Stand der absoluten Produktion, d. h. nicht einmal der Pro-Kopf-Produktion, zu überflügeln gedenkt. Einige Seiten weiter heißt es dann wieder, daß die Sowjetunion bis 1970 die Vereinigten Staaten ausgerechnet in der Pro-Kopf-Produktion der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte überholen wird. Die fehlende Sorgfalt bei der Abfassung des innenpolitischen Teils, die aus diesen Beispielen hervorgeht, läßt darauf schließen, daß er in erster Linie unter propagandistischen Gesichtspunkten abgefaßt worden ist.

In der Präambel zum zweiten Hauptteil („Der Kommunismus ist die lichte Zukunft der ganzen Menschheit") findet sich eine Definition des Kommunismus, die in einzelnen Formulierungen auf die Charakterisierung der höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft durch *Marx* zurückgreift[17]. Die Definition lautet:

„Kommunismus ist eine klassenlose Gesellschaftsordnung, in der die Produktionsmittel einheitliches Volkseigentum und sämtliche Mitglieder der Gesellschaft sozial völlig

gleich sein werden, in der mit der allseitigen Entwicklung der Individuen auf der Grundlage der ständig fortschreitenden Wissenschaft und Technik auch die Produktivkräfte wachsen und alle Springquellen des genossenschaftlichen Reichtums voller fließen werden und wo das große Prinzip herrschen wird: Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen.

Der Kommunismus ist eine hochorganisierte Gesellschaft freier arbeitender Menschen von hohem Bewußtsein, in der gesellschaftliche Selbstverwaltung bestehen wird, in der die Arbeit zum Wohle der Gesellschaft zum ersten Lebensbedürfnis für alle, zur bewußt gewordenen Notwendigkeit werden und jeder seine Fähigkeiten mit dem größten Nutzen für das Volk anwenden wird."

Die von *Stalin* 1952 gemachten Einschränkungen hinsichtlich des Verschwindens der Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie körperlicher und geistiger Arbeit und die damit verbundenen Zweifel an der Möglichkeit einer völligen Ueberwindung der Arbeitsteilung sind in dem neuen Parteiprogramm weggefallen und damit der utopische Charakter der kommunistischen Zukunftsvision wieder ganz hergestellt worden.

Ein besonders krasser Widerspruch besteht darin, daß die Verfasser des Parteiprogramms den Vollkommunismus auf der einen Seite als eine hochorganisierte Gesellschaft darstellen, auf der anderen Seite aber von einer totalen sozialen Gleichheit und der vollkommenen Einheit der gesellschaftlichen und persönlichen Interessen ausgehen. Der hohe Grad von Organisiertheit, Exaktheit und Disziplin, der von ihnen bei der kommunistischen Produktion gefordert wird, der gemäß dem Programm durch „gesellschaftliches Pflichtbewußtsein" und nicht durch Zwang gesichert werden soll, muß zwangsläufig zu einer Dichotomie der sozialen Rollen führen. Auch das uneingeschränkte Eigentum, das an „individuellen Konsumgütern" zugestanden wird, muß sich schichtenbildend auswirken, wenn es sich bei der kommunistischen Endgesellschaft nicht um ein Schlaraffenland handeln soll. In dem Entwurf wird aber ausdrücklich betont, daß der Vollkommunismus keine Gesellschaft der Anarchie, des Müßigganges und der Faulheit bedeutet.

Damit stellt sich die entscheidende Frage: Wer ist in letzter Instanz für die Organisation der Produktion und Verteilung im Kommunismus verantwortlich? Wer entscheidet darüber, welche Forderungen und Wünsche der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft als „gesunde, vernünftige Bedürfnisse des allseitig entwickelten Menschen" anzusehen sind? Wer wacht darüber, daß das Bewußtsein des neuen kommunistischen Menschen, der Arbeit und Disziplin als „Quelle der Freude" empfinden soll, nicht plötzlichen Schwankungen unterworfen wird?

Die Antwort erteilt das Parteiprogramm zwar nicht in der Präambel, wohl aber im Schlußkapitel des zweiten Hauptteils. Dieser gesellschaftliche Regulator ist — wie könnte es bei *Chruschtschow* auch anders sein — die Partei. Dies bedeutet, wie wir später noch näher sehen werden, eine klare Abweichung nicht nur von der ursprünglichen Konzeption von *Marx* und *Engels*, sondern auch von *Lenin* und *Stalin*. Mit dieser eindeutigen Antwort auf die entscheidende Schlüsselfrage wird die Vorstellung einer „klassenlosen" und „herrschaftsfreien" Idealgesellschaft ad absurdum geführt. Das, was bleibt, ist die ideologische Verhüllung eines sehr realen Strebens, das auf eine Vergrößerung des Wirtschafts- und

Wehrpotentials der sowjetischen Weltmacht und auf die Verewigung der Parteidiktatur gerichtet ist. Dies geht unter anderem deutlich aus dem dritten Abschnitt des Kapitels III hervor, der dem Thema „Stärkung der Streitkräfte und der Verteidigungsfähigkeit der Sowjetunion" gewidmet ist. In ihm wird festgestellt, daß die KPdSU es für notwendig ansieht, „die Verteidigungsmacht des Sowjetstaates, die Kampfbereitschaft seiner Streitkräfte auf einem Niveau zu halten, das die entschiedene und vollständige Zerschmetterung jedes Feindes sichert".

Die wirtschaftspolitische Zielsetzung des Zwanzigjahresplans und die Wachstumsschwierigkeiten der Sowjetwirtschaft

Der Zwanzigjahresplan, der das Kernstück des neuen Parteiprogramms bildet, soll nach dem Willen *Chruschtschows* den Weg zu jener Ueberflußwirtschaft bahnen, die nach sowjetischer Auffassung die wichtigste Voraussetzung für die Verwirklichung des Vollkommunismus, d. h. einer totalitären Gesellschaft des Massenkonsums, darstellt. Der Zwanzigjahresplan ist gleichsam als Vermächtnis *Chruschtschows* für den weiteren Aufbau der kommunistischen Endgesellschaft gedacht, der durch den Siebenjahresplan 1959[18] eingeleitet worden ist. Die maximale Produktionssteigerung unter Berücksichtigung des „materiellen Interesses", d. h. des Gewinnstrebens des einzelnen, steht im Mittelpunkt der Planung. Diese soll es der Sowjetunion nicht nur ermöglichen, die Vereinigten Staaten auf dem industriellen und landwirtschaftlichen Gebiet zu überholen und damit zur führenden Wirtschaftsmacht der Welt aufzusteigen, sondern auch der Sowjetbevölkerung, von der eine erhöhte Leistungssteigerung erwartet wird, den höchsten Lebensstandard in der Welt sichern. Die Verwirklichung dieser Zielsetzung, der auch eine entscheidende wehrpolitische Bedeutung zukommt, hängt entscheidend davon ab, ob es der Sowjetunion gelingt, insbesondere auf industriellem Gebiet, das bisherige Wachstumstempo beizubehalten oder nicht.

Unter der Sowjetmacht (1918 bis 1960) stieg bisher der Ausstoß der gesamten Brutto-Industrieproduktion nach sowjetischen Angaben im mittleren Jahresdurchschnitt um 10,1 Prozent. Das schnelle Wachstum der sowjetischen Industrieproduktion beruhte einerseits auf der niedrigen Ausgangsbasis beim Uebergang vom vorwiegend agrarischen Entwicklungsland zum Industriestaat, andererseits auf den außerordentlich hohen Investitionsraten, die durch ein rigoroses Zwangssparen auf Kosten der Lebenshaltung der werktätigen Bevölkerung erzielt wurden. Das Wachstum der sowjetischen Industrieproduktion war dabei trotz des planökonomischen Systems keineswegs kontinuierlich. So kam es bereits in der Vorkriegszeit zu einer ersten Verlangsamung des Wachstumstempos (Wachstumsraten 1930: 22 vH; 1935: 23 vH; 1940: 12 vH). Die rasch fallenden Wachstumsraten nach dem Wiederaufbau in der Nachkriegszeit (1948: 29 vH; 1950: 23 vH; 1955: 12 vH; 1960: 10 vH) deuten darauf hin, daß wieder ein Wendepunkt für die extreme Aufwärtsentwicklung der Sowjetwirtschaft erreicht ist.

Es war daher bereits beim Siebenjahresplan (1959 bis 1965), der eine Durchschnittsrate von 8,6 vH vorsah, kaum anzunehmen, daß er in vollem Umfang erfüllt werden würde. Der Siebenjahresplan ist zwar 1959 verhältnismäßig erfolgreich angelaufen. Bereits 1960 machte sich jedoch eine Verringerung der Wachstumsrate der gesamten Industrieproduktion von 11 auf 10 vH be-

merkbar. Im ersten Halbjahr 1961 ist die Wachstumsrate weiter auf 8,4 vH abgesunken. Bekanntlich sind die sowjetischen Zuwachsraten ebenso wie die „Bruttowerte“ infolge Doppelzählung überhöht. Dies ist vor kurzem noch von dem Nestor der sowjetischen Wirtschaftswissenschaften, Prof. Stanislaw Gustawowitsch *Strumilin,* in einer Arbeit zugegeben worden[19]. Der zehnprozentigen Zunahme der sowjetischen Industrieproduktion für 1960 würden nach *Strumilin* tatsächlich 7,6 vH entsprechen. Bei einer Korrektur der Berechnungsmethoden *Strumilins* würde man zu einer etwas höheren Zahl kommen.

Nach dem neuen Parteiprogramm soll die gesamte Brutto-Industrieproduktion bis 1980 im jährlichen Durchschnitt um etwa 9,4 vH, d. h. in einem wesentlich schnelleren Tempo als der Siebenjahresplan zunehmen. Dies dürfte bei der Lage der Dinge völlig ausgeschlossen sein. Hinzu kommt, daß der Zwanzigjahresplan in verstärktem Maße gezwungen sein wird, sich mit den Wachtumsschwierigkeiten auseinanderzusetzen, die der Sowjetwirtschaft von Jahr zu Jahr mehr zu schaffen machen. Diese Wachstumsschwierigkeiten sind, wie der Verfasser bereits bei der Analyse des Siebenjahresplans nachgewiesen hat[20], weniger der Ausdruck einer Entwicklungs- als einer Strukturkrise, die dadurch bedingt ist, daß die Sowjetwirtschaft reifer und komplizierter geworden ist und höheren Anforderungen seitens der Gesellschaft gegenübersteht. Die Hauptursachen der Wachstumsschwierigkeiten sind: Kapitalknappheit, unzulängliches Arbeitspotential und Disproportionen der einzelnen Wirtschaftszweige (Industrie und Landwirtschaft, Schwer- und Leichtindustrie). Zu diesen Disproportionen treten funktionelle Unstimmigkeiten im Siebenjahresplan (Produktion und Materialversorgung, Investitionen und Errichtung neuer Kapazitäten), die im Zwanzigjahresplan noch wesentlich zunehmen dürften.

Für die Möglichkeit der Verwirklichung des Zwanzigjahresplans gilt somit in verstärktem Maße, was hinsichtlich der Realisierung des Siebenjahresplans bereits gesagt worden ist. Die Erreichung der gigantischen Ziele des Zwanzigjahresplans setzt ebenso wie beim Siebenjahresplan dreierlei voraus:

1. die Erfüllung des mit den Perspektivplänen verbundenen gigantischen Investitionsprogramms;

2. eine ungeheure Steigerung der Arbeitsproduktivität;

3. eine entscheidende Verminderung der Disproportionen und eine weitgehende Beseitigung der funktionellen Unstimmigkeiten;

1. In vierzig Jahren (1918 bis 1957) sind 190,4 Mrd. neue Rubel (1 Rbl. = 1,1 US-$) aus dem Staatsbudget und betriebseigenen Mitteln in die Sowjetwirtschaft investiert worden. Aus den gleichen Quellen sollten zwecks Verwirklichung des Siebenjahresplans 265 Mrd. Rubel (200 Mrd. Staatsbudget, 65 Mrd. betriebseigene Mittel) aufgebracht werden. Hinzu kommen 35 Mrd. Rubel aus Kolchosmitteln. Eine annähernde Erfüllung dieses gewaltigen Investitionsprogramms von insgesamt 300 Mrd. neuen Rubel erschien auf Grund der Finanzlage der Sowjetunion bereits bei der Verkündung des Siebenjahresplans unwahrscheinlich[21]. Trotz der verstärkten Gewinnabführung der Betriebe konnten die Investitionspläne der beiden letzten Jahre (1959 = 95 vH; 1960 = 97 vH) nicht erfüllt werden.

In dem Parteiprogramm wird die genaue Höhe der für den Zwanzigjahresplan benötigten Investitionen nicht genannt. Es heißt lediglich, daß die Schaffung der materiell-technischen Basis des Kommunismus „riesige Investitionen" erfordern würde. Es besteht kein Zweifel darüber, daß ein in der Größenordnung kaum vorstellbarer Kapitalaufwand notwendig wäre, um die steile Aufwärtsentwicklung der Sowjetwirtschaft, die im Zwanzigjahresplan vorgesehen ist, zu erzielen. In den Jahren 1955 bis 1960 war eine durchschnittliche Zuwachsrate der Investitionen von 12 bis 13 vH notwendig, um eine entsprechende Steigerung der Industrieproduktion von 10,4 vH zu erzielen. Der Siebenjahresplan setzte eine jährliche Investitionsrate von 11 bis 12 vH voraus. Für die Verwirklichung des Zwanzigjahresplans wäre mindestens eine Rate von 12 bis 13 vH erforderlich. Dies würde bei einer einigermaßen gleichbleibenden Steigerung bedeuten, daß im Jahre 1970 das Zweieinhalbfache und 1980 sogar das Sechseinhalbfache an jährlichen Investitionen benötigt werden würden als 1960.

Der unwirkliche Charakter der Zwanzigjahresplans wird besonders deutlich, wenn man dieser Größenordnung die zunehmende Kapitalknappheit der Sowjetunion gegenüberstellt. Obgleich die Zuwachsrate der sowjetischen Industrieproduktion in den letzten Jahren eine sinkende Tendenz aufwies, stieg der Kapitalkoeffizient, d. h. der Betrag an Investitionsmitteln, die pro Ertragseinheit aufgewandt werden müssen, um einen bestimmten Produktionszuwachs zu erbringen, ständig an. Infolgedessen wiesen die gesamten sowjetischen Investitionen (einschließlich der Kolchosmittel) in den letzten Jahren eine kontinuierliche Zunahme (in Mrd. neue Rubel) auf: 1956 = 21,4; 1957 = 23,8; 1958 = 27,3; 1959 = 30,9; 1960 = 34,4. Hinzu kommt, daß der laufende Kapitalertrag in zunehmendem Maße dafür verwendet werden muß, um den bereits vorhandenen Maschinenpark arbeitsfähig zu erhalten. Um die maximale Produktionssteigerung zu erzielen, die im Parteiprogramm vorgesehen ist, wäre eine Erneuerung des gesamten Maschinenparks der sowjetischen Industrie um 90 vH im Laufe der nächsten zwanzig Jahre notwendig[22]. Das Parteiprogramm sieht demgemäß im ersten Jahrzehnt die vollständige Mechanisierung aller Produktionsvorgänge in der Industrie, in der Landwirtschaft, im Bauwesen, im Verkehrswesen und in der Verwaltung vor. Bis 1980 soll eine weitgehende Automation in allen Wirtschaftszweigen eingeführt werden.

2. Die Schwierigkeiten für eine Steigerung der Arbeitsproduktivität liegen vor allem in dem unzulänglichen Arbeitspotential der Sowjetunion. Das Problem ist dabei weniger in der Zahl als in der Qualität und der regionalen Verteilung der Arbeitskräfte zu sehen. Weite Teile der Industrie im europäischen Teil der Sowjetunion leiden bereits an einer Ueberbesetzung von meist unqualifizierten Arbeitskräften. Dabei waren in den letzten Jahren allein 44 bis 50 vH aller Produktionsarbeiter in der sowjetischen Industrie nur als Hilfskräfte beschäftigt[23].

Ferner sind noch immer etwa 47 vH aller sowjetischen Industriearbeiter nicht an Maschinen und Vorrichtungen tätig, sondern leisten reine Handarbeit. In der Sowjetunion macht man sich neuerdings Sorgen, daß die Automatisierung und vor allem die Vollmechanisierung auf dem Lande zu einem Ueberangebot an Arbeitskräften führen werden. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der sowjetischen Industrie wies aus diesen Gründen seit 1955 eine fallende Tendenz

auf (1955 = 11 vH; 1956 = 7 vH; 1957 = 6,5 vH; 1958 = 5,6 vH; 1960 = 5 vH)[24].

Es war infolgedessen kaum zu erwarten, daß es der Sowjetunion gelingen würde, über die im Siebenjahresplan vorgesehene durchschnittliche Wachstumsrate von 5,8 bzw. 5,9 vH hinaus eine Steigerung von 8 bis 9 vH jährlich zu erreichen. Die für 1960 geplante Wachstumsrate von 10,5 vH hat sich als weit übertrieben erwiesen, zumal es 1959 nur mit größter Anstrengung gelungen war, einen Prozentsatz von 7,4 vH zu erreichen. 1960 blieb die erzielte Steigerung von 5 vH hinter den oben erwähnten Wachstumsraten der letzten Jahre zurück. Im ersten Halbjahr 1961 ist sogar nur eine Steigerung von 3,5 vH erzielt worden. Unter Berücksichtigung dieser Situation und der daraus resultierenden Entwicklungstendenzen dürfte die im Parteiprogramm vorgesehene jähe Steigerung der Arbeitsproduktivität auch in dem Falle, daß die Automatisierung in den nächsten Jahren größere Fortschritte machen sollte, kaum zu erzielen sein.

Auf Grund des Zwanzigjahresplans soll nämlich die Arbeitsproduktivität in der Industrie innerhalb von zehn Jahren auf mehr als das Doppelte und innerhalb von zwanzig Jahren auf das Vier- bis Viereinhalbfache erhöht werden. Die Arbeitsproduktivität der sowjetischen Industrie würde dann 1980 etwa doppelt so hoch sein wie die gegenwärtige der Vereinigten Staaten. *Chruschtschow* selbst ist 1959 davon ausgegangen, daß die Arbeitsproduktivität in der Industrie der Vereinigten Staaten zwei- bis dreieinhalbmal und in der Landwirtschaft dreimal so hoch sei als in der Sowjetunion. Bei Berücksichtigung der Landwirtschaft und des Dienstleistungsgewerbes dürfte der Abstand tatsächlich das Vier- bis Fünffache ausmachen.

Die Sowjetunion könnte somit die Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Arbeitsproduktivität selbst dann nicht überholen, wenn es ihr gelingen sollte, das Unmögliche möglich zu machen. So wie die Dinge zur Zeit stehen, muß die Sowjetunion froh sein, wenn sie die im Siebenjahresplan vorgesehene durchschnittliche Wachstumsrate von 5,8 bzw. 5,9 vH wieder erreicht. Die Chancen, in der ersten Dekade (1961—1970) eine durchschnittliche Steigerung von über 7 und in der zweiten Dekade (1971—1980) von 7 bis 8,5 vH zu erzielen, erscheinen vor allem darum gering, weil sich die im Parteiprogramm vorgesehenen Arbeitszeitverkürzungen, die der Sowjetbevölkerung die kürzeste Arbeitszeit in der Welt bescheren sollen, zwangsläufig auf die Arbeitsproduktivität auswirken müssen.

Der Uebergang von der 44- auf die 40-Stunden-Woche (bei Schwerstarbeitern von der 41- zur 35-Stunden-Woche) im Jahre 1960 hat bereits ungünstige Folgen für die sowjetische Industrieproduktion gehabt. So verringerte sich bei einer etwa zehnprozentigen Arbeitszeitverkürzung das Wachstumstempo der Arbeitsproduktivität gemäß sowjetischen Angaben von 6,7 vH im ersten Halbjahr 1960 auf 3,5 vH im ersten Halbjahr 1961, d. h. fast um die Hälfte. Trotz dieser negativen Auswirkungen ist in dem Parteiprogramm vorgesehen, daß im ersten Jahrzehnt der Uebergang zum Sechsstundentag bei einem freien Tag in der Woche oder zur 34- bis 36-Stunden-Woche bei zwei freien Tagen (bei Schwerstarbeitern zum Fünfstundentag bzw. zur 30-Stunden-Woche = Fünftagewoche) vollzogen werden soll. Im zweiten Jahrzehnt soll zu einer noch kürzeren Arbeitswoche übergegan-

gen werden. Außerdem wird angestrebt, die schwere körperliche Arbeit und dann auch jede ungelernte Arbeit abzuschaffen. Wie bei diesen hochgespannten Plänen gleichzeitig eine jähe Steigerung der Arbeitsproduktivität erreicht werden soll, von der die geplante Zunahme der sowjetischen Industrieproduktion zu 80 bis 90 vH abhängt, da sich das Arbeitskräftepotential im Verlaufe des Zwanzigjahresplans gemäß sowjetischen Angaben nur um etwa ein Drittel vermehren wird, erscheint jedem volkswirtschaftlich Geschulten unerfindlich.

3. Die beschleunigte Industrialisierung der Sowjetunion ist auf Kosten des Verbrauchers und somit zu Lasten der Landwirtschaft und der Konsumgüterindustrie erzielt worden. Eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse des Verbrauchers, ohne die eine Steigerung der Arbeitsproduktivität nicht zu erreichen ist, setzt eine entschiedene Förderung der Landwirtschaft und der Konsumgüterindustrie zu Lasten der Schwer- und Rüstungsindustrie voraus.

Aeußerungen *Chruschtschows* lassen erkennen, daß das Problem von der Sowjetführung durchaus gesehen wird. Sie ist aber nach wie vor nicht bereit, aus dieser Erkenntnis die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Das ausdrückliche Festhalten an dem „Primat der Schwerindustrie" nach dem Vorbild *Stalins* zeigt, daß mit einer wesentlichen Verminderung der Disproportionen, insbesondere im Hinblick auf die Konsumgüterindustrie, nicht gerechnet werden kann. Ein wirklicher Erfolg auf diesem Gebiet, ohne den das Tor zur Gesellschaft des Massenkonsums verschlossen bleibt, setzt die Beseitigung des Tabus des „ökonomischen Grundgesetzes des Sozialismus" mit dem darin verankerten Primat der Schwerindustrie voraus, was von *Chruschtschow* kaum erwartet werden kann. Daher ist anzunehmen, daß sich das bereits bestehende Mißverhältnis zwischen der Produktionsmittel- und Konsumgüterindustrie (1930 = 50:50 vH; 1940 = 61:39 vH; 1950 = 69:31 vH; 1960 = 72:28 vH)[25] nicht vermindern, sondern eventuell noch weiter vergrößern wird.

Das Parteiprogramm sieht zwar nach dem Vorbild der „Neuen-Kurs"-Politik *Malenkows* vor, daß auch die Betriebe der Schwerindustrie mehr Konsumgüter erzeugen sollen. Es ist jedoch kaum anzunehmen, daß durch diese zusätzliche Maßnahme die steigende Nachfrage nach Konsumgütern wesentlich gedeckt werden wird. Um die Jahreswende 1960/61 schien es auf Grund von Aeußerungen *Chruschtschows* und des Planungschefs *Nowokow* so, daß mit einer Verringerung des bisherigen Tempos beim Aufbau der Schwerindustrie sowie einer teilweisen Umleitung der für diesen Sektor vorgesehenen Investitionen in die Landwirtschaft und Konsumgüterindustrie gerechnet werden konnte. So erklärte *Chruschtschow* unter Hinweis auf die kontinuierliche Zunahme der sowjetischen Stahlproduktion in seiner bekannten Rede vom 6. Januar 1961[26]:

„Doch wir werden jetzt wohl nicht eine Politik der Entwicklung der Eisenmetallurgie bis an die Grenzen der Möglichkeiten durchführen. Wir werden offenbar einen Teil der Investitionen in die Landwirtschaft und in die Leichtindustrie verlagern ...
Das ist keine Revision unserer Generallinie, sondern eine vernünftige Ausnutzung unserer materiellen Möglichkeiten."

Die Zielsetzung des Parteiprogramms auf dem Gebiet der Schwerindustrie läßt eine entgegengesetzte Linie erkennen, die auf eine weitere Verschärfung des außenpolitischen Kurses zurückzuführen ist. In dem Parteiprogramm ist vor-

gesehen, daß die Eisen- und Stahlindustrie in zwanzig Jahren einen Stand erreichen soll, bei dem sie rund 250 Mill. Tonnen Stahl jährlich erzeugen kann. Diese Menge hätte bei der zunehmenden Bedeutung der Leichtmetalle und Kunststoffe nur Sinn, wenn sie dazu dienen würde, den Bedarf des gesamten Ostblocks (einschließlich Chinas) zu decken. Dies ist aber im Programm in keiner Weise vorgesehen, es ist infolgedessen anzunehmen, daß diese Zahl, die von der Sowjetunion auf Grund ihres gegenwärtigen Produktionsstandes kaum erreicht werden dürfte, nur aus propagandistischen Gründen in den Zwanzigjahresplan eingesetzt worden ist.

Das gleiche gilt für die Angaben über die Erzeugung von Elektroenergie. Die jährliche Stromerzeugung soll bis zum Ende des ersten Jahrzehnts 900 bis 1000 Mrd. und bis zum Ende des zweiten Jahrzehnts 2700 bis 3000 Mrd. kWh betragen. Der unseriöse Charakter dieser Planzahlen geht aus dem in der untenstehenden Tabelle aufgezeigten Vergleich mit dem gegenwärtigen Produktionsstand der Vereinigten Staaten und der EWG[27] deutlich hervor. Um die im Parteiprogramm genannten Planziele auf dem Gebiete der Elektrizitätserzeugung zu erreichen, müßte die Erzeugung im Jahresdurchschnitt im ersten Jahrzehnt um 60 bis 70 Mrd. kWh und im zweiten Jahrzehnt um 180 bis 210 Mrd. kWh zunehmen[28]. Eine solche Steigerung erscheint kaum denkbar, da die bisherige jährliche Zunahme 1956 bis 1959 durchschnittlich nur 17 Mrd. kWh und 1959 bis 1960 28 Mrd. kWh betrug. Die voraussichtliche Zunahme 1960 bis 1961 dürfte bei etwa 30 Mrd. kWh liegen. Wenn auf Grund dieser Ausgangsposition die obengenannten Ziele nicht erreichbar erscheinen, so läßt doch das Parteiprogramm keinen Zweifel darüber, daß die verstärkte Elektrifizierung des Landes von der Partei als ein „Angelpunkt" des Zwanzigjahresplans angesehen wird. Die Elektrifizierung wird im Programmentwurf als das „A und O des Aufbaus der Oekonomik der kommunistischen Gesellschaft" sowie als entscheidender Faktor für die Entwicklung aller Zweige der Volkswirtschaft und des gesamten technischen Fortschritts bezeichnet.

Die Stahl- und Stromerzeugung in den Vereinigten Staaten, den EWG-Ländern und der Sowjetunion (unter Berücksichtigung der sowjetischen Perspektivpläne)

	Stahl (Mill. t)			Elektroenergie (Mrd. kWh)		
Jahr	USA	EWG	UdSSR	USA	EWG	UdSSR
1950	88	31,7	27	389	117,6	91
1956	105	56,8	49	675	184,9	192
1959	85	63,2	60	794	247,2	265
1960	90	72,8	65	844	270,9	320
1965 (7-Jahr-Plan)			89—91			500— 520
1970 (20-Jahr-Plan)			—			900—1000
1972 (15-Jahr-Plan)			100—120			800— 900
1980 (20-Jahr-Plan)			250			2700—3000

Außer an den Ausbau der Wasserkraft- und Wärmekraftwerke, der entsprechend hohe Investitionen erfordert, ist an die Erstellung eines einheitlichen Verbundsystems der Sowjetunion gedacht, das über hinreichende Leistungsreserven verfügen soll, um elektrischen Strom aus Sowjetasien in den europäischen Teil der Sowjetunion zu liefern. Das Verbundsystem der Sowjetunion soll mit dem Verbundsystem der Volksdemokratien gekoppelt werden. Atomkraftwerke sollen vornehmlich in Gebieten ohne andere Energiequellen gebaut werden.

Die Ausführungen im Abschnitt über die Industrie zeigen, daß auch an den übrigen Schwerpunkten des Siebenjahresplans auf dem Gebiet der Grundstoff- und Schwerindustrie[29] festgehalten wird. Außer der Erhöhung der Produktion von Eisen- und Buntmetallen sind ein beschleunigter Ausbau der chemischen Industrie, eine bevorzugte Entwicklung der Erdöl- und Gasgewinnung, eine Forcierung des Maschinenbaus und der Metallbearbeitung sowie eine verstärkte Förderung der Vollmechanisierung und Automation vorgesehen. Das Programm betont die Notwendigkeit von grundlegenden Strukturveränderungen in der Industrie. Vor allem sollen jene Zweige der Volkswirtschaft gefördert werden, die einen schnellen technischen Fortschritt gewährleisten.

Für die technische Umrüstung der Industrie sind im Programm genaue Termine festgelegt. Bis 1970 soll die Vollmechanisierung aller Haupt- und Nebenarbeiten in der Industrie, in der Landwirtschaft, im Bauwesen, im Verkehrswesen und in der Kommunalwirtschaft durchgeführt werden. Bis 1980 soll die komplexe Automatisierung der Industrie abgeschlossen werden. In der Produktion, im Forschungswesen, beim Projektieren und Konstruieren, bei der Aufstellung der Pläne, in der Rechnungsführung, Statistik und Verwaltung sollen die Kybernetik, elektronischen Rechenmaschinen und Steuerungsanlagen zu einer weitgehenden Anwendung gelangen. Bei dem gegenwärtigen niedrigen Stand der Mechanisierung und insbesondere der Automatisierung in der Sowjetunion sowie den strukturellen Schwächen der sowjetischen Werkzeugmaschinenindustrie wird es dem sowjetischen Maschinenbau in einer so kurzen Frist wohl kaum gelingen, eine so gigantische Aufgabe zu bewältigen. Beträgt doch der Anteil der modernen Werkzeugmaschinen an der sowjetischen Gesamtfertigung, die mengenmäßig den dritten Platz in der Weltproduktion ausmacht, nur 10 vH. Auch der Ausstoß von automatischen und halbautomatischen Maschinenfließstraßen (1960 = 180 Einheiten) ist nicht groß[30]. Die Einführung der modernen Technik unter Anwendung der Fließbandfertigung soll bei dieser Sachlage entscheidend dazu beitragen, die Produktion auszuweiten und die Qualität der Erzeugnisse zu verbessern.

Wie im Siebenjahresplan wird auch im Zwanzigjahresplan besonderer Nachdruck auf Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen gelegt, die der Produktionssteigerung bei gleichzeitiger Kostensenkung dienen sollen. Durch eine Verbesserung der Betriebsorganisation und Produktionstechnik sowie durch eine Erweiterung der Befugnisse der Einzelbetriebe sollen eine rationellere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und eine Hebung der Betriebsrentabilität erreicht werden.

Der komplexen Entwicklung der inzwischen auch in formaler Hinsicht konstituierten 19 „Wirtschaftsgebiete", d. h. Großwirtschaftsräumen, die unter wirt-

schaftsgeographischen Gesichtspunkten eine Vielzahl von Wirtschaftsverwaltungsgebieten mit ihren jeweils zuständigen Volkswirtschaftsräten umfassen, wird im neuen Wirtschaftsplan eine besondere Bedeutung zugemessen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die geographische Verteilung der neuen Industriestandorte eingegangen. Besonders eingehend befaßt sich das Programm mit der wirtschaftlichen Erschließung Sowjetasiens, einem der Hauptanliegen des laufenden Siebenjahresplans. Es sieht vor, daß der Ausbau der „dritten metallurgischen Basis" in Sibirien und Kasachstan bis 1980 abgeschlossen werden soll.

In stärkerem Maße als im Siebenjahresplan wird im Zwanzigjahresplan die Notwendigkeit einer beschleunigten Entwicklung des Verkehrswesens betont. Auffallend ist die Absicht, im ganzen Lande ein weitverzweigtes modernes Straßennetz anzulegen. Es dürfte schwierig sein, diesen Plan zu verwirklichen, da die Länge der Straßenstrecke mit fester Decke in der Sowjetunion nur 232 000 km gegenüber 3,1 Mill. km in den Vereinigten Staaten beträgt[31]. Der Kraftfahrzeugbestand soll bis 1980 so stark vergrößert werden, daß er zur vollständigen Befriedigung des Bedarfs des Güter- und Personentransportes ausreichen soll. Auch dieses dürfte nicht leicht zu erreichen sein, da allein das Volkswagenwerk in Wolfsburg 70 vH mehr Kraftwagen als alle sowjetischen Automobilwerke zusammen produziert. Offenbar soll nur der öffentliche Kraftwagenpark ausgebaut werden. Daneben dürfte eine größere Anzahl von Spitzenfunktionären in den Genuß privater Personenkraftwagen kommen. Eine Motorisierung der breiten Schichten der Bevölkerung wird von *Chruschtschow* wegen der damit verbundenen Verbürgerlichungserscheinungen abgelehnt. Ein Privatbesitz an Kraftwagen ist infolgedessen in der kommunistischen Zukunftsgesellschaft nicht vorgesehen.

Interessant ist, daß die bereits unter *Stalin* erwogenen Pläne zur Ueberleitung einiger nördlicher Flüsse in die Wolga und ins Kaspische Meer („Dawydow-Plan") im Rahmen des Zwanzigjahresplans in Angriff genommen werden sollen.

Von sowjetischer Seite wird behauptet, daß die gesamte Industrieproduktion der Sowjetunion 1951 etwa 30 vH und Mitte 1961 etwa 60 vH des amerikanischen Produktionsstandes ausgemacht habe. Bis zum Jahre 1965 ist eine Steigerung auf etwa 80 vH und im Jahre 1970 auf etwa 115 vH der amerikanischen Industrieproduktion vorgesehen. Bis 1980 will die Sowjetunion den gegenwärtigen amerikanischen Produktionsstand „weit hinter sich zurücklassen".

Ein exakter Vergleich der gesamten Industrieproduktion der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten ist, wie der Verfasser bereits bei der Analyse des Siebenjahresplans ausgeführt hat[32], im Grunde genommen nicht möglich, da die amerikanischen Angaben ebenso wie die europäischen auf echten Knappheitspreisen, die sowjetischen dagegen auf manipulierten Preisen beruhen. Hinzu kommt, daß die sowjetischen statistischen Angaben, wie wir bereits sahen, infolge Doppelzählungen überhöht sind. Die westlichen Industrieländer messen die Zunahme ihrer industriellen Entwicklung an der Nettoproduktion, d. h. ausschließlich an der Eigenleistung der einzelnen Produktionsstätten ohne Vorleistungen anderer Betriebe. Bei den entsprechenden sowjetischen Zahlen handelt es sich dagegen um mehr oder minder aufgeblähte Bruttoindices. Bei internationalen Vergleichen sind die sowjetischen statistischen Angaben daher immer nur mit größter Vorsicht zu gebrauchen.

Die meisten westlichen Berechnungen gehen davon aus, daß die sowjetische Industrieproduktion heute etwa 45 vH der amerikanischen ausmacht. Nach Auffassung des Verfassers dürfte sie 40 vH nicht wesentlich überschreiten[33]. Geht man von einem gegenwärtigen Stand von 45 vH aus, so wäre es der Sowjetunion bei einer 2,5fachen Steigerung ihrer industriellen Gesamtproduktion durchaus möglich, das gegenwärtige Gesamtvolumen der amerikanischen Industrie zu erreichen. Die amerikanische Wirtschaft steht aber ebenso wenig wie die europäische still. Bei einer jahresdurchschnittlichen Steigerung der amerikanischen Industrieproduktion um 4 vH würde der sowjetische Anteil nur etwa 65 vH und im Falle der Pro-Kopf-Produktion nur etwa 50 vH des Standes der Vereinigten Staaten ausmachen. Aber selbst die Erreichung dieses Ergebnisses würde die Erfüllung der drei grundlegenden Bedingungen, von denen eingangs ausgegangen worden ist, voraussetzen. Dies ist aber, wie wir bereits sahen, bei der gegenwärtigen Lage der Dinge ausgeschlossen.

Diese Feststellung gilt im gleichen Maße für die Behauptung des Programms, daß das Volkseinkommen der Sowjetunion bis 1970 auf das Zweieinhalbfache und bis 1980 auf das Fünffache steigen wird. Zum gegenwärtigen Stand des sowjetischen Volkseinkommens wäre zu bemerken, daß es in jedem Fall unter dem Prozentsatz des Gesamtvolumens der sowjetischen Industrieproduktion liegen muß, da sowohl die Landwirtschaft als auch das Dienstleistungsgewerbe der Sowjetunion im Verhältnis zum amerikanischen Standard rückständig sind. Dies gilt im gleichen Maße für einen Vergleich der Sowjetunion mit der EWG[34]. Die Behauptung des Programms, daß bis 1970 die Realeinkünfte der Arbeiter und Angestellten (einschließlich der sog. „gesellschaftlichen Fonds") im Durchschnitt pro Beschäftigten auf das Doppelte und bis 1980 auf das Drei- bis Dreieinhalbfache anwachsen sollen, erscheint angesichts der riesigen Investitionen, die der Sowjetstaat im Rahmen des Zwanzigjahresplans aufbringen muß, unwahrscheinlich.

Der Eindruck vom unrealistischen und rein propagandistischen Charakter des Zwanzigjahresplans verstärkt sich, wenn man sich die Voraussagen des Programms über die Entwicklung der sowjetischen Landwirtschaft in den nächsten zwanzig Jahren näher anschaut. Der Gesamtumfang der landwirtschaftlichen Produktion soll von 1961 bis 1970 um das 1,5fache und von 1961 bis 1980, d. h. in zwanzig Jahren, um das 2,5fache gesteigert werden. Wie illusionär bereits das Planziel für das erste Jahrzehnt ist, kann daraus ersehen werden, daß die landwirtschaftliche Produktion im Jahre 1960 (133,2 Mill. t) nur etwa das 1,2fache des Standes von 1913 ausmachte. Die im Siebenjahresplan vorgesehene jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 7,9 vH hat sich, wie zu erwarten war, als unerreichbar erwiesen[35]. 1959 betrug die Wachstumsrate der Bruttoproduktion der sowjetischen Landwirtschaft 0 vH, 1960 2,5 vH. Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate für die Zeit von 1955 bis 1960, in der die Rekordernten von 1955, 1956 und 1958 enthalten sind, beträgt nur 4,9 vH. Bei dieser Sachlage erscheint es direkt unsinnig, wenn in dem Zwanzigjahresplan in der ersten Dekade mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 9,6 vH und in der zweiten Dekade von 3,5 vH gerechnet wird.

Im Vergleich zur Situation von 1953 hat sich die Lage der sowjetischen Landwirtschaft trotz aller Schwierigkeiten und Engpässe zweifellos gebessert[36]. Dies gilt

vor allem für die Getreideproduktion, die relativ stetig angestiegen ist. Das erzielte Wachstumstempo genügte zwar, um die Ernährung der wachsenden Bevölkerung einigermaßen sicherzustellen, entsprach aber in keiner Weise den ehrgeizigen Planzielen *Chruschtschows*. Weitaus ungünstiger war die Entwicklung bei der Erzeugung tierischer Produkte. Das von *Chruschtschow* am 22. Mai 1957 in Leningrad verkündete Programm, die Vereinigten Staaten in vier Jahren, d. h. spätestens 1961, in der Produktion an Fleisch, Milch und Butter pro Kopf der Bevölkerung einzuholen und zu überholen, hat sich, wie die Parteiopposition unter *Molotow* und *Malenkow* richtig erkannt hatte, als reine Phantasterei erwiesen[37]. Auch die von der „Anti-Partei"-Gruppe abgelehnte Neulandaktion und das Maisprogramm *Chruschtschows* sollten sich im großen und ganzen als ein Fehlschlag herausstellen[38].

Um die von *Chruschtschow* verkündeten Ziele (Fleisch = 20,6 Mill. t; Milch = 70 Mill. t) zu erreichen, hätte die Fleischerzeugung von 1957 bis 1961 um das 3,5fache gesteigert werden müssen, d. h. sie hätte pro Jahr um 40 bis 50 vH zunehmen müssen[39]. Die Fleischerzeugung lag aber 1960 mit 8,7 Mill. t unter dem Vorjahresergebnis von 8,9 Mill. t. Im ersten Halbjahr 1961 hat sie weiter abgenommen. Auch die Milcherzeugung ist von 62 Mill. t (1959) auf 61,5 Mill t (1960) abgesunken.

Obgleich es bereits heute klar ist, daß die Endziele des Siebenjahresplans für Fleisch (16 Mill. t) und Milch (100—105 Mill. t) bis 1965 unerreichbar sind, sieht der Zwanzigjahresplan vor, daß die Fleischerzeugung im ersten Jahrzehnt auf das Dreifache und innerhalb von zwanzig Jahren auf das Vierfache, die Milchproduktion dagegen im ersten Jahrzehnt auf das Doppelte und innerhalb von zwanzig Jahren auf das Dreifache ansteigen soll. Auch diese Planziele dürften insbesondere bei Fleisch unrealistisch sein. Mit der im Programm vorgesehenen Verdoppelung der Getreideproduktion in zwanzig Jahren kann auf Grund des bisherigen Wachstumstempos ebenfalls nicht gerechnet werden, zumal die Investitionsquote für die Landwirtschaft viel zu knapp bemessen ist und die vom Programm angestrebte Steigerung der Arbeitsproduktivität bei der gegenwärtigen Arbeitsstruktur keinerlei reale Grundlage besitzt.

In der sowjetischen Landwirtschaft waren Ende 1959 noch immer 42,5 vH aller Erwerbstätigen beschäftigt gegenüber 10—12 vH in den Vereinigten Staaten und 15 vH in der Bundesrepublik Deutschland. Die Arbeitsproduktivität wuchs von 1940 bis 1960 im Jahresdurchschnitt bei den Kolchosen um 3,3 vH, bei den Sowchosen und sonstigen landwirtschaftlichen Staatsbetrieben um 1,7 vH. Der Siebenjahresplan sah bei den Kolchosen eine jährliche Wachstumsrate von 10,4 vH und bei den Sowchosen usw. von 6,9 bis 7,4 vH vor. Beide Planziele konnten bisher nicht erreicht werden. Bei den Kolchosen war zwar ein gewisser Anstieg zu verzeichnen (1959 = 2 vH; 1960 = 8,5 vH), dafür sank die Arbeitsproduktivität bei den Sowchosen usw. beträchtlich (1959 = 2,8; 1960 = —7,0). Wie unter diesen Umständen auf Grund des Zwanzigjahresplans die landwirtschaftliche Arbeitsproduktivität im ersten Jahrzehnt mindestens auf das Zweieinhalbfache (9,6 vH) und innerhalb von zwanzig Jahren auf das Fünf- bis Sechsfache (7,0—9,0 vH) gesteigert werden soll, bleibt — nicht zuletzt auch wegen des Zurückbleibens des sowjetischen Landmaschinenbaus in den letzten

Jahren — rätselhaft. Es dürfte bereits heute sicher sein, daß die Voraussage des Parteiprogramms, die Sowjetunion werde die Vereinigten Staaten bis 1970 in der Pro-Kopf-Produktion der wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse überholen, sich als ebenso illusionär erweisen wird wie die Voraussagen *Chruschtschows* für 1961 und 1965, von denen im Grunde genommen jeder wußte, daß sie nicht eintreten würden.

Die erste Kardinalaufgabe, die sich die Partei auf dem Gebiete der Landwirtschaft stellt, in zwanzig Jahren „einen Ueberfluß an hochwertigen Nahrungsmitteln für die Bevölkerung und Rohstoffen für die Industrie herbeizuführen", dürfte sich auf Grund der heutigen Struktur der sowjetischen Landwirtschaft als unlösbar erweisen.

Die zweite Kardinalaufgabe, die die Partei im landwirtschaftlichen Bereich in Angriff zu nehmen gedenkt, dürfte sich bei dem Versuch, gemäß den Worten des Programms „eine blühende, allseitig entwickelte und hochproduktive Landwirtschaft" aufzubauen, nur hinderlich erweisen. Diese zweite Kardinalaufgabe ist nämlich darauf gerichtet, „den allmählichen Uebergang des sowjetischen Dorfes zu kommunistischen Gesellschaftsbeziehungen zu sichern und die Unterschiede zwischen Stadt und Land im wesentlichen aufzuheben". Die Kolchosen sollen zwar als die dominierende landwirtschaftliche Betriebsorganisation bis auf weiteres bestehen bleiben, um die in dieser Betriebsform enthaltenen Elemente des individuell-materiellen Anreizes zum Zwecke der im Zwanzigjahresplan geforderten Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion zu nutzen. In diesem Sinne wird vom Programm gefordert, daß die Aufkaufpreise für Agrarprodukte den Kolchosen einen Anreiz dazu bieten sollen, die Arbeitsproduktivität zu steigern und die Produktionskosten zu senken. Die genossenschaftliche Betriebs- und Eigentumsform der Kolchose soll aber durch Anpassung an die Sowchose allmählich der im industriellen Sektor allein maßgebenden staatlichen Betriebs- und Eigentumsform Platz machen. Zur Förderung dieses Angleichungsprozesses, der es ermöglichen soll, „das Kolchoseigentum auf das Niveau des allgemeinen Volkseigentums zu heben", sind im Programm folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. die „gesellschaftlichen Produktions-, Sicherungs-, Kultur- und Sozialfonds", d. h. die sogenannten „Unteilbaren Fonds", sollen durch Einbehaltung eines größeren Anteils an den Kolchoseinnahmen vergrößert und für öffentliche Aufgaben herangezogen werden;

2. die „Kolchosdemokratie", d. h. die Anwendung des kollektiven Führungsprinzips bei Kolchosangelegenheiten, soll weiterentwickelt und die Produktion in ständig wachsendem Maße vergesellschaftet werden. Die gesellschaftlichen Dienste (Gaststättenwesen, Kindergärten- und -krippen, Kommunaleinrichtungen usw.) sollen ausgebaut werden. Diese Entwicklung soll für die Kolchosbauern in Verbindung mit dem Uebergang zu einer festen geldlichen Entlohnung den Anreiz bilden, auf den verbliebenen Privatbesitz an Hofland und Vieh „freiwillig" zugunsten der Kollektivwirtschaft zu verzichten.

Im Programm heißt es:

„In einer bestimmten Etappe wird die gesellschaftliche Wirtschaft der Kolchosen einen solchen Entwicklungsstand erreicht haben, daß sie die Bedürfnisse der Kolchosbauern

restlos aus ihren Ressourcen decken kann. Infolgedessen wird die individuelle Nebenwirtschaft nach und nach ökonomisch überflüssig werden. Wenn die gesellschaftliche Wirtschaft der Kolchose imstande sein wird, die individuelle Nebenwirtschaft der Kolchosbauern völlig zu ersetzen, wenn die Kolchosbauern sich davon überzeugt haben, daß es für sie nicht vorteilhaft ist, eine Hofwirtschaft zu haben, werden sie freiwillig darauf verzichten."

3. Durch die Bereitstellung erhöhter Mittel für öffentliche Aufgaben soll nicht nur die Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen der jeweiligen Kollektivwirtschaft, sondern auch mehreren Kolchosen ermöglicht werden.

In den Programmen heißt es hierzu:

„Mit der Entwicklung der Produktivkräfte werden sich die Produktionsverbindungen der Kollektivwirtschaften untereinander entwickeln, der Prozeß der Vergesellschaftung der Wirtschaft wird den Rahmen der einzelnen Kollektivwirtschaft überschreiten. Es ist zu fördern, wenn mehrere Kollektivwirtschaften gemeinsam Betriebe, Kulturstätten und Sozialeinrichtungen, staatlich-kollektivwirtschaftliche Kraftwerke, Betriebe für die Rohverarbeitung, Lagerung und Beförderung von Agrarprodukten, diverse Bau- und Baustoffbetriebe usw. anlegen. Je mehr der gesellschaftliche Reichtum der Kollektivwirtschaften wächst, desto mehr werden sie am Bau von Betrieben, Kultur- und Sozialeinrichtungen zur allgemeinen Nutzung, von Internatsschulen, Klubs, Krankenhäusern und Erholungsheimen teilnehmen. Alle diese Prozesse, die auf der Grundlage der Freiwilligkeit und bei Vorhandensein der notwendigen ökonomischen Bedingungen stattfinden müssen, werden dem genossenschaftlich-kollektivwirtschaftlichen Eigentum allmählich den Charakter von Volkseigentum verleihen."

Im Zuge dieses Prozesses sollen die prinzipiellen Unterschiede zwischen dem Staatssektor der Sowchose, die als ideologische Musterbetriebe eine zunehmend wichtige Rolle spielen, und dem Genossenschaftssektor der Kolchose stufenweise abgebaut und später ganz beseitigt werden. Gemeinsame Produktionsbeziehungen sollen nicht nur zwischen den Kolchosen und Sowchosen, sondern auch mit den örtlichen Industriebetrieben entwickelt werden. In diesem Zusammenhang ist an die gemeinsame Organisation verschiedener Produktionszweige gedacht. Das Ziel ist die allmähliche Bildung von Agrar- und Industrievereinigungen, in denen gemäß dem Programm „die Landwirtschaft organisch mit der industriellen Verarbeitung ihrer Erzeugnisse bei rationeller Spezialisierung und Kooperierung der landwirtschaftlichen und industriellen Betriebe verbunden sein wird".

Es fällt auf, daß im Programm von der Lieblingsidee *Chruschtschows*, der Schaffung von „Agrostädten", keine Rede ist. Der Uebergang zur Agrarkommune wird im Grunde genommen ebenfalls ad calendas graecas vertagt. Die Kolchosordnung wird im Programm nachdrücklich als ein „unveräußerlicher Bestandteil der sozialistischen Sowjetgesellschaft" und die Kolchose nach dem Vorbild der Sowjetgewerkschaften als „Schule des Kommunismus" bezeichnet. Diese Zurückhaltung der Verfasser des Parteiprogramms ist bei der großen Bedeutung des privaten Hoflandes der Kolchosbauern für die landwirtschaftliche Gesamtproduktion verständlich. Von den insgesamt 503 Mill. ha landwirtschaftlich genutzten Bodens entfallen auf die privaten Nebenwirtschaften der Kolchosbauern, Arbeiter und Angestellten zwar nur 7,5 Mill. ha oder 1,5 vH. Diese 1,5 vH

liefern jedoch 47 vH der gesamten Fleischerzeugung, 82 vH der Eier, 50 vH der Gemüseproduktion und 49 vH der gesamten Milcherzeugung[40].

Diesem Faktum muß sich auch *Chruschtschow* beugen. Er weiß genau, daß eine Hebung des Lebensstandards und eine Verminderung der Disproportionen zwischen der Industrie und Landwirtschaft eine wesentliche Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion voraussetzen, die ohne tätige Mitwirkung der Kolchosbauern nicht zu erreichen ist. Für diese bieten aber bereits die gegenwärtigen Eigentums- und Entlohnungsverhältnisse in den Kolchosen keinen besonderen Anreiz für eine wesentliche Steigerung ihrer Arbeitsleistung. Der Versuch, die letzten Reste des Privateigentums im landwirtschaftlichen Bereich zu beseitigen und die einzelnen Dörfer zu einer gemeinsamen Kolchosstadt zusammenzulegen, würde daher zwangsläufig verheerende Folgen nicht nur für den agrarischen Sektor, sondern auch für die gesamte Wirtschaft der Sowjetunion haben. Dies scheint selbst ein Revolutionär wie *Chruschtschow* eingesehen zu haben.

Auch in der Industrie steht *Chruschtschow*, solange er seine Außenpolitik nicht ändert, vor einem Dilemma. Bei der begrenzten eigenen Finanzkraft der Sowjetunion hängt jeder Schritt vorwärts wesentlich von einer weiteren Steigerung der Arbeitsproduktivität ab. Diese setzt wiederum eine wesentliche Erhöhung der Konsumgüterindustrie und des allgemeinen Lebensstandards voraus, die ihrerseits wesentlich von einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion abhängt. Außerdem kann eine solche Politik nur auf Kosten der Schwer- und Rüstungsindustrie verwirklicht werden. Das Programm bemüht sich, die Größe der mit dieser Problematik verbundenen Schwierigkeiten in der Gegenwart hinter den leuchtenden Perspektiven des Zwanzigjahresplans zurücktreten zu lassen. Das Dilemma, von dem wir oben sprachen, wird durch diese ideologischen Vernebelungsversuche nicht aus der Welt geschafft.

Alle diese Bemühungen unterstreichen nur den unwirklichen Charakter des neuen sowjetischen Wirtschaftsprogramms und lassen zugleich erkennen, daß auch in der Sowjetunion die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Andererseits besteht kein Zweifel, daß sich hinter der propagandistischen Fassade des Zwanzigjahresplans sehr ernst zu nehmende Anstrengungen der Sowjetführung verbergen, die unter stärkerer Berücksichtigung der wachsenden Bedürfnisse der Sowjetgesellschaft auf eine maximale Vergrößerung des wirtschaftlichen Machtpotentials des Sowjetstaates abzielen. (Fortsetzung folgt)

ANMERKUNGEN

1) Vgl. Ralf *Dahrendorf*, „Marx in Perspektive. Die Idee des Gerechten im Denken von Karl Marx", Hannover 1952.

2) Vgl. Günther *Wagenlehner*, „Karl Marx und der ‚Aufbau' des Kommunismus", in *Osteuropa*, 11. Jg., 1961, S. 249 ff.

3) Vgl. *Wagenlehner*, a. a. O., S. 258.

4) Vgl. Erich *Boettcher*, „Die Wirtschaft unter dem Kommunismus", in *Osteuropa*, 11. Jg., 1961, S. 399 ff.

5) Vgl. Karl *Marx*, „Kritik des Gothaer Programms", Ost-Berlin 1946, S. 21.

6) Vgl. Wladimir Iljitsch *Lenin*, „Die Aufgaben des Proletariats in unserer Revolution", in „Ausgewählte Werke", Bd. II, Ost-Berlin 1953, S. 42.

7) Josef *Stalin*, „Fragen des Leninismus", Moskau 1947, S. 697.

8) Vgl. Boris *Meissner*, „Die Kommunistische Partei der Sowjetunion vor und nach dem Tode Stalins", Frankfurt/Main 1954, S. 10.

9) Josef *Stalin*, „Oekonomische Probleme des Sozialismus", Stuttgart 1952, S. 29. Zitiert

nach der Uebersetzung bei Meissner, KPdSU, S. 84.

10) Vgl. *Stalin*, Oekonomische Probleme, a. a. O., S. 66 ff.

11) Vgl. Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos", Frankfurt/Main 1956, S. 45. Vgl. hierzu auch die Diskussionsrede *Mikojans*, ebenda, S. 151.

12) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 254 ff. und die Aufsatzreihe „Uebergang zum Kommunismus" in *Osteuropa*, 11. Jg., 1961, Heft 4/5, 6, 7/8, 9.

13) Wortlaut in Boris *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", München 1960, S. 336 ff.

14) Vgl. den Wortlaut des Entwurfs des Siebenjahresplanes in *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 472 ff.

15) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 260; Wortlaut des Chruschtschow-Referats, ebenda, S. 553 ff.

16) Vgl. *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 12/13.

17) Der entsprechende Absatz bei *Marx* (Kritik des Gothaer Programms, a. a. O., S. 21) lautet: „In einer höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft, nachdem die knechtende Unterordnung der Individuen unter die Teilung der Arbeit, damit auch der Gegensatz geistiger und körperlicher Arbeit verschwunden ist; nachdem die Arbeit nicht nur Mittel zum Leben, sondern selbst das erste Lebensbedürfnis geworden; nachdem mit der allseitigen Entwicklung der Individuen auch die Produktionskräfte gewachsen sind und alle Springquellen des genossenschaftlichen Reichtums voller fließen — erst dann kann der enge bürgerliche Rechtshorizont ganz überschritten werden und die Gesellschaft auf ihre Fahnen schreiben: Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!"

18) Zur Analyse des Siebenjahresplanes vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 203—238; Wortlaut des Siebenjahresplanes, ebenda, S. 472—542.

19) Vgl. „Brutto und Netto in der Statistik der sowjetischen Industrieproduktion, in *Der aktuelle Osten* vom 14. Januar 1961. Zur Kritik an den Berechnungsmethoden *Strumilins* vgl. Rolf *Krengel*, „Die sowjetische Statistik ist ernster zu nehmen", *Der Volkswirt* vom 24. Juni 1961, S. 1168 ff.

20) Vgl. *Meissner* „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 216 ff.

21) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 224.

22) Vgl. M. *Gorschunow* in *Prawda* vom 9. September 1961.

23) Vgl. *Planowoje Chosjajstwo* (Planwirtschaft), 1960, Nr. 3, S. 45 ff; *Woprossy Ekonomiki* (Fragen der Wirtschaft), 1960, Nr. 1, S. 36 ff.

24) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 224; Ders., „Die Innenpolitik Chruschtschows", in *Osteuropa*, 2. Jg., 1961, S. 90.

25) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 229.

26) Wortlaut der Rede *Chruschtschows* in *Kommunist*, 1961, Nr. 1, S. 3—37.

27) Vgl. hierzu auch die Tabellen bei *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 206/207. Ein Vergleich der wichtigsten Industriezweige der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland findet sich bei Rolf *Krengel*, „Soviet, American and West German Industries: A Comparison", in *Soviet Studies*, 12. Jg., 1960, S. 113 ff.

28) Vgl. „Das neue Wirtschaftsprogramm der Sowjetunion (I)", in *Der aktuelle Osten* vom 15. September 1961, S. 6.

29) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 211 ff.

30) Zahlen nach „Das neue Wirtschaftsprogramm (I)", a. a. O., S. 8.

31) Zahlen nach „Das neue Wirtschaftsprogramm (I)", a. a. O., S. 63.

32) *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 207.

33) Nach *Nutter* machte die sowjetische Industrieproduktion 1955 nur 25 Prozent der amerikanischen aus. Diese Berechnung dürfte zu niedrig sein. Vgl. hierzu Rolf *Wagenführ*, „Der Wettlauf der Großmächte. Die Industrieproduktion in Amerika und in der Sowjetunion", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Juli 1960. *Wagenführ* geht für 1956 beim absoluten Produktionsvolumen von 45 vH und bei der Pro-Kopf-Produktion von 38 vH aus.

34) Nach einer Berechnung von Bernhard *Wegmann* lag das sowjetische Bruttosozialprodukt 1955 wesentlich unter dem der EWG und machte nur ein Viertel des amerikanischen aus. Vgl. „Taschenbuch für die Wirtschaft", Köln 1959, Tabelle 93.

35) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 235.

36) Vgl. Otto *Schiller*, „Das Fiasko der sowjetischen Agrarpolitik", in *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. April 1961.

37) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 233.

38) Vgl. *Schiller*, a. a. O.

39) Vgl. „Mangelhafte Planerfüllung", in *Der aktuelle Osten* vom 31. August 1961.

40) Zahlen nach „Die Landwirtschaft als Objekt der sowjetischen Wirtschaftspolitik", in *Der aktuelle Osten* vom 6. Februar 1961, S. 4.

Die Rechtsfragen der europäischen Einigung

Im Rahmen der „Europa-Woche", die ein örtliches Aktionskomitee in Verbindung mit der schweizerischen Europa-Union im April 1961 in Zürich veranstaltete, fand vom 19. bis zum 21. April 1961 ein „Europäisches Kolloquium" statt, das in mehreren Arbeitsgruppen die politischen, juristischen und wirtschaftlichen Fragen der europäischen Integration behandelte. Die juristische Arbeitsgruppe, die unter der Leitung von Professor Bernhard *Aubin* (Saarbrücken) stand und der außerdem die Professoren *Bindschedler* (Bern), G. *van Hecke* (Löwen/Brüssel), R. *Monaco* (Rom), H. *Mosler* (Heidelberg), Privatdozent Dr. D. *Schindler* (Zürich), Dr. H. H. *Solf* (Europarat) und der Generaldirektor des Gemeinsamen Rechtsdienstes der Europäischen Gemeinschaften, M. *Gaudet*, angehörten, erarbeitete auf Grund eines von *Aubin* vorgelegten Berichtes die nachfolgend wiedergegebenen Thesen. Mögen auch einige darin enthaltene Bezugnahmen auf die Kontroverse EWG—EFTA durch die zwischenzeitliche Entwicklung überholt worden sein, so verdienen die Thesen insgesamt doch aus zwei Gründen allgemeinere Beachtung. Einmal bedeuten sie den Versuch, die wichtigsten aktuellen Rechts- und Organisationsfragen der europäischen Integration aus einer grundsätzlichen und umfassenden Sicht zu ordnen und zu beantworten. Darüber hinaus bezeichnen sie einen Fundus gemeinsamer Ueberzeugungen, auf dem sich Vertreter aus den Bereichen der verschiedensten organisatorischen Integrationsstufen und geographischen Integrationsbezirke Europas einigen konnten; insoweit stellen die Thesen auf juristischem Gebiet einen wesentlichen Beitrag zur intereuropäischen Verständigung dar.

Thesen der juristischen Arbeitsgruppe des „Europäischen Kolloquiums" (Zürich, 19. — 21. April 1961)

Die juristische Arbeitsgruppe des „Europäischen Kolloquiums" unterstreicht die bedeutende Rolle, die dem Recht als Ordnungsmacht bei der Einigung Europas zukommt. Sie hat sich mit den organisatorischen Problemen der europäischen Integration und den Grundfragen einer europäischen Rechtsordnung befaßt und dabei einmütig folgendes festgestellt:

ORGANISATORISCHE PROBLEME DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Allgemeines

1) Eine wirksame Integration Europas ist ohne Zuhilfenahme des am Recht orientierten Organisationsgedankens unmöglich. Da die Triebkraft zur Organisation des zusammenwachsenden Europa von den Staaten als den derzeitigen Trägern der legalen Macht ausgehen muß, ist die organisierte Integration vor allem eine Sache der europäischen Staaten.

2) Voraussetzung dafür ist eine annähernde Uebereinstimmung der Teilnehmerstaaten in ihren rechtlichen Grundanschauungen, die zugleich dem Kerngehalt des

europäischen Rechts- und Staatsdenkens entsprechen müssen. Mindestforderung ist das Bekenntnis zum demokratischen und freiheitlichen Rechtsstaat und die Gewährleistung der Menschenrechte im Umfang der Konvention von 1950. Wirtschaftliche Integration bedingt darüber hinaus Uebereinstimmung in den Grundfragen der Wirtschaftsverfassung auf dem Boden einer sozial verpflichteten Privat- und Wettbewerbswirtschaft.

3) Eine mit Mitteln des Rechts betriebene Integration verlangt den Verzicht auf hegemoniale Lösungen. Sie kann nur auf dem Prinzip der Gleichberechtigung der beteiligten Staaten aufbauen. Eine Differenzierung des Stimmrechts (System der Stimmenwägung, „pondération des voix“) in Gremien mit staatlicher Repräsentanz steht dem nicht entgegen, wenn sie nach objektiven Kriterien vorgenommen wird.

4) Auch im Zusammenschluß der europäischen Staaten ist der naturgegebenen Vielfalt eigenständiger Nationen Rechnung zu tragen. Diese Vielfalt muß auch in der angestrebten Einheit möglichst bewahrt bleiben. Die Glieder sind daher an der Bestimmung des Gesamtschicksals zu beteiligen. Doch gewinnt dieses föderalistische Prinzip erst Bedeutung, wo die Integration zu staatlichen oder quasistaatlichen (supranationalen) Organisationsformen aufsteigt, weil erst hier eine Zentralgewalt neben die Gliedgewalten tritt.

Aeußere Organisation

5) Die organisierte Integration kann planvoll nur stufenweise in zeitlichen Etappen vor sich gehen. Das bedeutet gedanklich ein Fortschreiten zu Organisationsformen immer höheren Grades unter Einbeziehung eines immer größeren und bedeutsameren Sachbereichs. Dabei bildet der theoretische Endpunkt der Integration — die Zusammenfassung aller Völker Europas in einem europäischen Bundesstaat — im gegenwärtigen Zeitpunkt eher eine regulative Idee als ein notwendiges Fernziel der Planung. Das gilt um so mehr, als es angesichts der zunehmenden Auflockerung des klassischen Staatsgedankens zweifelhaft sein kann, ob die bloße Ersetzung eines Pluralismus von Staaten durch einen Gesamtstaat gleicher Prägung im Sinne der geschichtlichen Entwicklung liegt.

6) Es verdient gegenüber überspitzten Antithesen Hervorhebung, daß die Form des Staatenbundes nach dem Grade der Integration systematisch eine Vorstufe zum Bundesstaat darstellt. Deshalb trifft die Frage „Europäischer Staatenbund“ oder „Europäischer Bundesstaat“ keinen echten Gegensatz, sondern allenfalls einen Unterschied im Zeitmaß der Integration. Aehnliches gilt auf anderer Ebene für die Unterscheidung zwischen der rein internationalen und der sogenannten supranationalen Organisationsform.

7) Wenn auch selbst im Zuge einer planmäßigen Integrationsbewegung nicht notwendig alle organisatorischen Stufen nacheinander durchlaufen werden müssen, verbietet doch der Gedanke organischer Entwicklung Sprünge von übergroßer Dimension. Insbesondere erscheint ein unmittelbarer Uebergang von einer bloßen Teilintegration wirtschaftlicher Natur — selbst wenn sie supranationale Gestalt besitzt — zur Form des Bundesstaates als unvollziehbar. Im allgemeinen sollte die volle und namentlich die politische Integration auf einer Stufe erreicht sein, ehe der Schritt in eine höhere Integrationsform unternommen wird.

8) Nach außen gewinnt Europa erst sichtbare Gestalt, wenn es auf außenpolitischem Feld geschlossen auftritt. Vordringlich ist daher die Organisation einer gemeinsamen Außenpolitik.

9) Die unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Staaten gegenüber dem Problem der Integration macht es in den ersten Entwicklungsstadien unvermeidlich, daß sich die Staaten in einer Mehrzahl von Organisationen mit unterschiedlichem Integrationsgrad, unterschiedlichen Aufgaben und verschiedener Mitgliederzahl zusammen-

finden. Die Integration Europas kann jedoch nur fortschreiten, wenn sich diese Organisationen nicht als Selbstzweck verfestigen, sondern im weiteren Verlauf zunehmend zu immer größeren und dichteren Einheiten zusammenschließen. Im Stufenplan der europäischen Integration überlagert auf diese Weise ein Zusammenwachsen von Organisationen das Zusammenwachsen der Staaten.

10) Der übermäßige und ungeordnete Pluralismus von Organisationen mit Integrationszweck, dem wir heute in Europa begegnen, läßt sich allerdings mit einer sinnvollen Rücksichtnahme auf unterschiedliche Staatsinteressen nicht mehr rechtfertigen, sondern beruht zum Teil auf historischen Zufälligkeiten, zum Teil auch auf integrationsfremder Einfluß- und Machtpolitik. Er schwächt durch Aufsplitterung der Kräfte, Doppelarbeit und willkürliche Zuständigkeitsgrenzen den Fortgang der Integration und kann sich sogar — wie das Nebeneinander von EWG und EFTA — desintegrierend auswirken.

11) Notwendig ist daher ohne Verzug eine möglichst weitgehende Rationalisierung und Koordinierung im System der europäischen Organisationen. Dem können vor allem folgende Maßnahmen dienen:

a) die Zusammenlegung von Organisationen oder Organen mit annähernd gleicher Struktur und verwandten Arbeitsgebieten, an denen die gleichen Staaten beteiligt sind;

b) die Arbeitsteilung oder Zusammenarbeit zwischen einzelnen Organisationen in sachlicher oder funktioneller Hinsicht.

Die notwendige Lösung des Problems eines „Brückenschlags" zwischen EFTA und EWG kann allerdings mit juristisch-organisatorischen Mitteln allein nicht gefunden werden; sie ist vor allem eine politische Frage.

Innere Struktur

12) Mit wachsendem Umfang der Funktionen und Kompetenzen der europäischen Organisationen erhebt sich zunehmend die Forderung, ihren Aufbau nach Prinzipien vorzunehmen, die dem Verfassungsrecht der europäischen Staatssysteme entlehnt sind. Bei supranationalen Organisationen wird dieser Gedanke schon durch ihren quasistaatlichen Charakter nahegelegt. Doch kann auch bei rein internationalen Organisationen der gegenständliche Aufgabenbereich eine solche Bedeutung für das gesamte gesellschaftliche Geschehen besitzen, daß die überkommenen völkerrechtlichen Strukturmodelle nicht mehr angemessen sind.

13) Namentlich ist dem Prinzip der parlamentarischen Demokratie im Aufbau der europäischen Organisationen ein gebührender Platz einzuräumen. Beratende parlamentarische Gremien sollten auch in solchen Organisationen vorgesehen werden, die über keine Befugnis zur unmittelbaren Rechtssetzung verfügen.

14) Im Rahmen der supranationalen Europäischen Gemeinschaften hat die Uebertragung von Rechtssetzungsbefugnissen der nationalen Parlamente auf supranationale Regierungs- und Verwaltungsbehörden zu einem Machtschwund des parlamentarischen Prinzips geführt, der auf die Dauer der Korrektur bedarf. Die Bestrebungen, dem gemeinsamen Parlament der Gemeinschaften echte legislative Befugnisse einzuräumen, sind daher berechtigt; sie können jedoch nur im Rahmen eines Zwei-Kammer-Systems ihre Befriedigung finden.

15) Die europäischen parlamentarischen Versammlungen haben sich nicht nur als bedeutende Integrationsfaktoren erwiesen, sondern sind auch innerlich zusammengewachsen. Obwohl ihre Abgeordneten technisch nur als Vertreter ihrer jeweiligen nationalen Wahlvölker angesehen werden können, sind sie politisch als Repräsentanten des in der Organisation erfaßten Gesamtvolkes anzusehen, gleich ob sie mittelbar oder unmittelbar gewählt werden.

16) Das System des Doppelmandats hat seine Vorteile in der engen Verbindung zwischen europäischen und nationalen Parlamenten; seine Nachteile liegen in der Ueberlastung der Abgeordneten und der geringeren Integrationswirkung. Wenigstens für eine Uebergangszeit sind daher gemischte Versammlungen aus direkt und indirekt gewählten Abgeordneten anzustreben.

17) Hand in Hand mit dem parlamentarischen Gedanken geht das Prinzip der Gewaltenteilung. Vor allem in Organisationen des supranationalen Typus sollten eine deutliche Scheidung zwischen Regelungsorganen und Exekutivorganen und ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen ihnen angestrebt werden. Für organisationsinterne Streitigkeiten rechtlicher Natur ist eine eigene, unabhängige Gerichtsbarkeit einzusetzen; die nachträgliche gerichtliche Kontrolle der Rechtsmäßigkeit von Organakten kann jedoch die politische Weisungsaufgabe einer europäischen Legislative nicht ersetzen.

18) Supranationale Organisationen haben einen quasibundesstaatlichen Charakter und erfordern daher einen Aufbau nach bundesstaatlichen Organisationsprinzipien. Doch genügt bei Durchführung der Gewaltenteilung die Funktionsverdopplung auf der legislativen Ebene (föderalistisches Zwei-Kammer-System): ein parlamentarisches Gremium als Vertretung des Gesamtvolkes und eine Staatenvertretung. Exekutive und Gericht sollten nicht von den Staaten unmittelbar eingesetzt werden.

Europäische Beamte

19) Zum wirksamen Funktionieren und zur inneren Integration der europäischen Organisationen bedarf es eines eigenen, besonders qualifizierten und von nationalen Interesseneinflüssen unabhängigen Beamtenkorps. Von dem Verfahren turnusmäßiger Delegierung nationaler Beamter in europäische Organisationen auf Zeit sollte möglichst nur beschränkter Gebrauch gemacht werden. Das bedingt andererseits die Schaffung einer regulären Laufbahnmöglichkeit in den europäischen Organisationen, mit ausreichenden Aufstiegsmöglichkeiten und angemessener Altersversorgung. Die Rechte der Beamten sind durch ein Beamtenstatut zu sichern.

20) Die Einstellung der europäischen Beamten sollte unabhängig von staatlichen Personalvorschlägen allein nach der sachlichen und persönlichen Qualifikation erfolgen. Stellenausschreibung und Einstellungsprüfung (Concours-System) haben eine gerechte Bewerbungsmöglichkeit und Auswahl zu sichern. Die Zusammensetzung der Beamtenschaft soll jedoch die verschiedenen Nationalitäten in angemessener Weise berücksichtigen.

21) Es ist wünschenswert, daß die europäischen Organisationen mehr als bisher zur Vorbildung geeigneten Nachwuchses beitragen, insbesondere durch Unterstützung der im akademischen Bereich bestehenden Vorbereitungs- und Ausbildungsstätten, gegebenenfalls auch durch die Gründung eigener postuniversitärer Ausbildungsanstalten.

GRUNDFRAGEN EINER EUROPÄISCHEN RECHTSORDNUNG

22) Unter spezifisch juristischem Aspekt gebietet die Integration Europas vor allem die zunehmende Schaffung eines gemeinsamen und einheitlich geordneten Lebensraumes in Europa. Das bedeutet die schrittweise Herbeiführung der Freizügigkeit und der Rechtseinheit im Gebiete der europäischen Staaten.

Freizügigkeit

23) Im gegenseitigen Verhältnis der europäischen Staaten bedarf es der Herstellung größtmöglicher Freizügigkeit für Personen und Leistungen, Güter und Geld. Dabei sollte der freie Verkehr in Europa nicht auf das wirtschaftliche Gebiet beschränkt bleiben, sondern vor allem auch dem Austausch kultureller Kräfte und geistiger Werte

dienen. An der Freizügigkeit der Personen müssen auch die Arbeitnehmer und die juristischen Personen teilhaben. Das Recht auf dauernde Wohnsitznahme und auf Grunderwerb findet jedoch am berechtigten Interesse jedes Staates auf Schutz vor demographischer und kultureller Ueberfremdung seine Grenze.

24) Die Herstellung der Freizügigkeit verlangt den Abbau aller im Verkehr zwischen den europäischen Staaten noch bestehenden Grenzhindernisse (wie Zölle, Kontingente und sonstige Handelsbeschränkungen, Verkehrs- und Reisesperren oder Zahlungsverbote). Es handelt sich dabei nicht um Liberalisierungsmaßnahmen im Zuge einer stets wechselbaren Handelspolitik, sondern um ein institutionelles Grundprinzip der Integration. Die bedeutenden Fortschritte, die in dieser Richtung in den letzten Jahren bereits erzielt oder doch verbindlich vereinbart worden sind, sind anzuerkennen; sie dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch vieles zu leisten ist. Das gilt vor allem für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Handelsgesellschaften und des Kapitals. Bei der Verwirklichung der Freizügigkeit ist den besonderen Problemen der Landwirtschaft Rechnung zu tragen.

25) Der Abbau der Grenzhindernisse muß ergänzt werden durch die schrittweise Einführung der rechtlichen Gleichbehandlung. Grundsätzlich sind alle ausländischen Tatbestände europäischer Provenienz in ihrem allgemeinen rechtlichen Status den rein inländischen Tatbeständen gleichzustellen. Dieses Verbot der Diskriminierung ausländischer Tatbestände beansprucht Geltung nicht nur für ausländische Personen — und bedingt insoweit die Abschaffung des „Fremdenrechts" im engeren Sinne —, sondern bezieht sich auch auf Güter, Kapitalien oder Akte, die nach ihrer Herkunft als ausländische gelten. Dazu gehören auch die Anerkennung ausländischer Diplome, gewerblicher Schutzrechte und Gesellschaften sowie die Ermöglichung der Fusion oder Sitzverlegung über die Grenzen. In gewissen Fällen kann eine vorherige Angleichung der nationalen Bestimmungen notwendig sein.

26) In den Anfangsstadien der Integration sind Ausnahmen von der Gewährung der Freizügigkeit unvermeidlich. Generelle Ausnahmen sollten jedoch nur im Interesse der Sicherheit und Ordnung des einzelnen Staates in engen und vorher genau bezeichneten Grenzen nach einheitlichen Gesichtspunkten zugelassen werden. Darüber hinaus ist jedem Staat das Recht zu belassen, im Einzelfall die Gewährung der Freizügigkeit aus überwiegendem nationalem Interesse in einzelnen Beziehungen vorübergehend auszusetzen. Das sollte indessen nur im Rahmen einschränkender Bestimmungen und nach vorheriger Konsultation der übrigen betroffenen Staaten sowie gegebenenfalls im Einvernehmen mit der zuständigen europäischen Organisation geschehen.

27) Die Politik der „äußeren Grenze", d. h. die Gewährung oder Versagung der Freizügigkeit im Verhältnis zu Drittstaaten, kann entweder jedem europäischen Staat überlassen bleiben (System der Freihandelszone) oder zu einer gemeinsamen Angelegenheit dieser Staaten gemacht werden (System der Zollunion oder Wirtschaftsunion). Dabei ist das System der Freihandelszone systematisch nicht als ein Gegensatz, sondern als eine Vorstufe zum System der Zollunion anzusehen. Die größere Selbständigkeit, die dem einzelnen Staat im System der Freihandelszone bleibt, wird allerdings erkauft durch die Notwendigkeit technischer Aufrechterhaltung der Binnengrenzen und die Gefahr von Rückwirkungen des außenwirtschaftlichen Pluralismus auf den Binnenbereich.

Rechtseinheit

28) Das bedeutendste juristische Anliegen im Rahmen der europäischen Integration ist die Integration des Rechtes selbst, d. h. die zunehmende Schaffung der europäischen Rechtseinheit. Die Integration des Rechts darf nicht nur als unvermeidliche Begleiterscheinung einer wirtschaftlichen oder politischen Integration angesehen werden, sondern hat selbständige Bedeutung. Ihr Ziel ist ein möglichst einheitliches und zusam-

menhängendes Rechtssystem auf allen Gebieten, die für den innereuropäischen Verkehr von Bedeutung sind. Das erfordert nicht nur eine teilweise Angleichung der europäischen Rechtsordnungen, sondern auch den Aufbau eines zusammenhängenden Systems der Rechtspflege. Beides gilt zunächst nur für den Kontinent; die stark abweichende Rechtsstruktur Englands und zum Teil auch Skandinaviens gebietet hier wenigstens vorläufig Zurückhaltung.

29) Die Angleichung des Rechts muß ihre Ziele und Methoden den jeweiligen Zwecken anpassen. In vielen Fällen wird eine bloße Annäherung, Harmonisierung oder Koordinierung der Vorschriften genügen, namentlich, wo die Herstellung der Freizügigkeit oder die Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs den Ausgleich störender Rechtsunterschiede erfordern. Dazu genügt die Aufstellung unverbindlicher Modellgesetze oder bloßer Richtlinien durch Staatsvertrag oder supranationalen Akt.

30) Wo dagegen die Sicherheit des Rechtsverkehrs über die Grenzen und die Förderung der zwischenstaatlichen Privatrechtspflege im Vordergrund stehen, ist eine volle Vereinheitlichung der Rechtsregeln wünschenswert. Sie kann nur durch Vereinbarung von Einheitsgesetzen mit verbindlichem Text oder den Erlaß supranationalen Gemeinschaftsrechts erreicht werden.

31) Das bisher — und zum Teil schon seit Jahrzehnten — auf dem Gebiete der Rechtsangleichung Geleistete oder Geplante bedarf in diesem Sinne der Fortsetzung und Ergänzung. Vordringlich ist im Bereich der engeren wirtschaftlichen Integration die Harmonisierung der Systeme von Steuern, Löhnen und Soziallasten, allgemein die Fortsetzung der Arbeiten zur Vereinheitlichung des Transportrechts und des internationalen Privatrechts und die Vereinheitlichung des Gesellschaftsrechts und des Patentrechts; die wünschenswerte Schaffung eines „europäischen Patents“ erfordert allerdings zusätzliche Maßnahmen auf institutioneller Ebene.

32) Zur Unterstützung der Rechtsangleichung sollten in enger Verbindung miteinander ein Europäisches Zentralinstitut für Rechtsangleichung und eine Europäische Juristenvereinigung gegründet werden, um die Tätigkeit der Staaten und der zwischenstaatlichen Organisationen auf diesem Gebiet durch wissenschaftliche Vorstudien, Sammlung und Austausch von Material und die Diskussion von Entwürfen zu ergänzen.

33) Das nationale Recht muß künftig mehr als bisher unter europäischem Horizont gesehen werden. Autonome Reformen des nationalen Rechts sollten die europäische Rechtsentwicklung und die Auswirkung auf den intereuropäischen Rechts- und Wirtschaftsverkehr im Auge behalten und anlaufenden Vereinheitlichungsmaßnahmen nicht zuvorkommen. Im Rechtsunterricht, der richterlichen Rechtsfindung und der juristischen Dokumentation fordert das Recht der europäischen Nachbarstaaten stärkere Beachtung.

34) Zu einer wirksamen europäischen Rechtseinheit gehört schließlich die zunehmende Integrierung der Rechtspflegeorgane der Staaten in einer zusammenhängenden Ordnung. Das Walten des Rechts darf in Europa künftig nicht mehr durch Grenzen gehindert werden. Notwendig ist dazu vor allem die volle gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen und Akten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, die Berücksichtigung der Rechtshängigkeit im Ausland und von ausländischen Verurteilungen, die Gewährung von Rechtshilfe und die Internationalisierung des Konkurses. Vieles davon ist schon heute multilateral und vor allem in bilateralen Verträgen mehr oder minder befriedigend geregelt. Daraus ein einheitliches, voll wirksames System zu machen, bleibt als Aufgabe gestellt.

35) Als Schlußstein im Gebäude einer integrierten europäischen Rechtspflege ist ein gemeinsames Gericht als oberstes Entscheidungsorgan in allen Sachen zu fordern, in denen vereinheitlichtes Recht die Beurteilungsgrundlage bildet. Nur solche Einheit der Rechtsprechung kann letztlich die Rechtseinheit garantieren.

Die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Festigung des Bestehenden oder neuer Integrationskurs in Europa?

Von Norbert Kohlhase

> Der Generalnenner all dieser verästelten Erscheinungen ist der Begriff des sterbenden europäischen Staatensystems. Es liegt in Trümmern, aber sein Geist lebt fort.
> Ludwig Dehio

Die Verhandlungen zwischen Großbritannien und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben begonnen. Für den langen und schwierigen Verhandlungsablauf sind die Wegzeichen und Markierungspunkte deutlich sichtbar gesetzt. Wie unnötig kompliziert auch immer die Präliminarien für diesen Anfang gewesen sein mögen: die Voraussetzungen für ein fruchtbares Gespräch sind jedenfalls jetzt geschaffen, und es ist vielleicht nicht unnötig, daran festzuhalten, daß hierzu die Bereitschaft aller Beteiligten, der gute Wille vor allem Englands selbst, der „Alt"-Mitgliedsländer und der Kommission der EWG erforderlich war. Es darf auch als ein erfreuliches Zeichen des Einverständnisses gewertet werden, daß niemand mit der selbstgerechten Geste des „Fuß-drauf-Setzens" alte Positionen nachträglich noch auszukosten versuchte, obwohl es eigentlich alle mit guten Gründen und ein wenig Ironie hätten tun können.

Nichts wäre aber zur Konsolidierung der Vertrauensbasis schlechter geeignet gewesen. Besorgnisse dieser Art sind jedenfalls nach den jüngsten Ereignissen sehr bald hinfällig geworden. Die europäische Integration soll nach Auffassung aller ganz offensichtlich nicht durch einen Schwund an „good will" an Intensität einbüßen, und niemand denkt ernstlich an eine neue Konstruktion und noch weniger an das Wiederaufleben einer alten mit „new look". Trotzdem wird man sich fragen müssen, ob es angesichts der sachlichen und politischen Schwierigkeiten, die sich bei den Beitritts- und Assoziationsverhandlungen auftun werden, nicht zwangsläufig zu Entwicklungen kommen könnte, die eine Schwächung des wirtschaftlichen Zusammenhalts und eine Verminderung des Sogs in Richtung auf eine politische Föderierung Europas zur Folge haben. Die mögliche Ausweitung der Gemeinschaft um etwa die Zahl ihrer jetzigen Partner könnte das Profil der EWG durchaus verändern. Dieser Frage soll an Hand des Materials nachgegangen werden, das aus Anlaß verschiedener europäischer Explorationen in den letzten Wochen angefallen ist.

Als John Bull Europen liebgewann

Der Ministerrat der EWG hatte auf seiner letzten Sitzung am 26. September den Text eines Briefes an den britischen Premierminister, Harold *Macmillan,*

beschlossen, in dem zunächst Vorverhandlungen in Paris und die eigentlichen Verhandlungen mit dem Ziel eines Beitritts zur EWG in Brüssel selbst vorgeschlagen wurden. Die Vorgespräche waren erforderlich, um die von der britischen Regierung angedeuteten Bedingungen für einen späteren Beitritt zur EWG genauer kennenzulernen. Wenn auch die britische Presse aus dieser Erklärung zunächst die Aufforderung heraushörte: „Messieurs les anglais, tirez les premiers", so war doch hinter der mokanten Interpretation sehr deutlich die Genugtuung spürbar, daß man von der britischen Regierung nun nicht mehr den Katalog von Sonderwünschen und Anträgen auf Vertragsänderung forderte, von dem vorher die Rede war.

Diese Konzession schlug sich denn auch in dem Exposé des britischen Lordsiegelbewahrers, Edward *Heath*, nieder, das er auf der Pariser Konferenz am 10. Oktober vortrug. Das Votum der britischen Regierung für einen Anschluß an den Kontinent, in der englischen Terminologie also: an Europa, konnte nicht eindeutiger und vorbehaltloser ausfallen. Die britische Regierung hat sich mit den Zielen des Vertrages von Rom, auch mit den politischen, voll identifiziert. Auch in den einzelnen Sachproblemen hat sie sich über Erwarten konzessionsbereit gezeigt. Anerkennung einer gemeinsamen Agrarpolitik, Anpassung der britischen Zölle an den gemeinsamen Außenzoll der Gemeinschaft und die Möglichkeit der Assoziierung von Commonwealth-Ländern mit der Gemeinschaft — damit war in der Tat ein ungewöhnliches Maß an Verständnis für den Gemeinschaftscharakter dieser künftigen Unternehmung zwischen Großbritannien und dem Kontinent aufgebracht worden.

Ob man bei der sachlichen Verwirklichung dieser allgemeinen Programmsätze, wenn die Einzelverhandlungen und die mühsame Katechisierung des Vertrages ab November in Brüssel einmal begonnen haben werden, auch tatsächlich so großzügig verfahren kann, bleibt abzuwarten. Beachtlich ist immerhin, daß die britische Regierung bei ihrer Beitrittsentscheidung die auf der Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsminister Mitte September in Accra vorgetragenen Bedenken der Commonwealth-Länder offenbar von vornherein als weniger dringlich angesehen hat. Die pikante und an jede nur denkbare Adresse gerichtete Bemerkung von *Heath*, „weil wir ein Teil Europas sind, ist das Commonwealth zweimal in Kriege verwickelt worden", trifft genau das dialektische Verhältnis Englands zwischen Europa und dem Commonwealth.

England wünscht keine Entscheidung zu treffen, die diese Dialektik nach einer Seite hin auflöst. Der Wert des Commonwealth soll gleichsam als Morgengabe in den Besitz der neuen Gemeinschaft eingebracht werden. Das wird hinsichtlich des farbigen Commonwealth vermutlich leichter zu verwirklichen sein als für die weißen Mitglieder der britischen Staatengemeinschaft. Die vehementesten Kritiker dieses Weges, Kanada und Australien, die wohl auch zugleich am stärksten wirtschaftlich betroffen werden, beginnen jetzt nach eigenen Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei wird u. a. auch die Frage der direkten Assoziation mit der EWG nach Artikel 238 erwogen. Für die Wirtschaftsgemeinschaft selbst ist der ganze Fragenkomplex im Zusammenhang mit dem Commonwealth deshalb von Bedeutung, weil sich gerade jetzt die neue Assoziationspolitik gegenüber den überseeischen afrikanischen Ländern abzeichnet und keinen Aufschub duldet.

EWG-Beitritt im Mittelpunkt der Parteiendiskussion

Gerade das Problem der Vereinbarkeit der Commonwealth-Beziehungen mit dem Beitrittsgesuch zum Gemeinsamen Markt ist auf den beiden Parteikongressen der Labour Party in Blackpool und der Konservativen Partei in Brighton äußerst umstritten gewesen. Nur der ganz linke Flügel der Sozialistischen Partei und der äußerste rechte Flügel der Konservativen Partei waren sich in einer bedingungslosen Ablehnung des Beitritts von allem Anfang an einig.

Der Labour-Parteikongreß sah sich vor die Frage gestellt, wie man sich in der gegenwärtigen Lage zur Europa-Politik der Regierung *Macmillan* einstellen soll. Die Antwort war einem delphischen Orakelspruch nicht unähnlich. Die befragte Pythia gab nur sehr undeutliche und vieldeutige Hinweise zum Thema, die von den Hohenpriestern der öffentlichen Meinung denn auch variationsreich nach allen Richtungen hin ausgedeutet wurden. Mit der Formel „nein — jedoch", die die Schlußresolution enthält, war die Frage, ob Beitritt oder nicht, zwar beantwortet, aber eben doch nur halb, und das ist so gut wie eine Ablehnung. Das Ergebnis ist auf eine fatale Weise konsequent; es entspricht der traditionellen Haltung der britischen Labour Party, die seit Kriegsende, also auch während der Zeit der Labour-Regierung, sich zu einem Zusammengehen mit dem europäischen Kontinent noch nicht hat entschließen können. Vielleicht hat man die nächste Wahl 1962/Anfang 1963 abwarten wollen; vielleicht auch wollte man die Spaltung der Partei wie auf dem Kongreß 1959 in der Frage der Verteidigung und im vergangenen Jahr in der Frage der Nationalisierung vermeiden: sicherlich jedoch sind die künftigen Verhandlungen, für die eine kräftige und möglichst breite Rückendeckung förderlich gewesen wäre, dadurch nicht leichter geworden.

Die Konservative Partei ging mit 42 Anträgen den Gemeinsamen Markt betreffend in ihren Jahreskongreß. Davon waren 19 Anträge entschieden positiv und 13 ausdrücklich gegen den Beitritt zur EWG. Das Resultat sieht jedoch so aus, daß die Parteiführung den kritischen rechten Flügel, die zögernde Opposition und selbst die abwartenden Minister des Kabinetts nach vorn mitgerissen hat. Die Führung der Opponenten ist von Viscount *Hitchingbrooke* („die Regierung ist von allen guten Geistern verlassen") auf den moderaten und besonnenen Walker *Smith* übergegangen. Beobachter des Parteitages sind der Meinung, daß die jetzt noch vorhandene Opposition gegen den Beitritt zum Gemeinsamen Markt unter den englischen Konservativen nicht prononcierter ist, als sie es zu Beginn der EWG in Frankreich auch gewesen war. Nur eben, sie ist vorwiegend politisch orientiert und nicht, wie damals in Frankreich, auf wirtschaftliche Argumente gestützt. Gleichwohl darf man sagen, daß es den Konservativen gelungen ist, die Bruchstücke der bisherigen Europa-Politik wie einst Deukalion die Steine der Mutter Erde hinter sich zu werfen, um daraus etwas Neues und Lebendiges sich entwickeln zu lassen.

Die Neutralen der EFTA

Mit der englischen Entscheidung ist aber auch die Konstruktion der EFTA in Bewegung geraten. Irland und Dänemark haben beinahe zur gleichen Zeit wie Großbritannien dem Ministerrat der EWG Beitrittsgesuche eingereicht. Was Dänemark betrifft, so ist nach der Konsultation durch die EWG-Kommission

vom Ministerrat das Datum für den Beginn der Verhandlungen auf den 26. Oktober in Brüssel fixiert worden. Das Problem Irland muß im Zusammenhang mit dem Beitritt Großbritanniens und einiger anderer EFTA-Länder gesehen werden. Es wäre denkbar, daß der Ministerrat zunächst einmal die ersten Kontakte mit Großbritannien abwartet, bevor er etwa für den Beginn des nächsten Jahres eine offizielle Fühlungnahme zwischen der Gemeinschaft und Irland empfiehlt.

Die Möglichkeiten eines Arrangements zwischen der EWG und den anderen, vorwiegend neutralen europäischen Ländern hat der Präsident der Kommission der EWG, Walter *Hallstein,* in seiner Erklärung vor der gemeinsamen Sitzung des Europäischen Parlaments und der Beratenden Versammlung des Europarates in Straßburg am 19. September 1961 angesprochen, ohne aber im einzelnen auf die Modalitäten einzugehen. „Es wird auch verständlich sein", so begründete er seine Stellungnahme, „wenn ich nicht schon heute in das Gebiet der Fragen vorstoße, die sich mit Bezug auf die übrigen, besonders die neutralen europäischen Länder stellen. Es steht natürlich zuerst ihnen selbst zu, ihre Politik zu bestimmen, indem sie ihre Folgerungen aus den neuen Prämissen ziehen."

Ein solcher Prozeß der Meinungsbildung zwischen den EFTA-Neutralen ist jetzt im Gange. Am 19. Oktober trafen sich in Wien die Handels- und Außenminister von Schweden, der Schweiz und Oesterreich, um vor allem die Neutralitätsfrage, die Handelspolitik und die Vertragsfreiheit gegenüber Dritten zu diskutieren.

Immerhin war der überwiegende Eindruck der Aussprache in Straßburg der, daß die neutralen Länder auf der Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit bestehen. Inwieweit diese Trennung berechtigt, inwieweit sie nur akademisch ist, wird offenbar nicht allenthalben gleich beurteilt. Wie man beispielsweise volles Mitglied der Gemeinschaft werden kann, wie Gunnar *Heckscher,* der schwedische Liberale, es für möglich hält, und doch die besondere Neutralitätsposition außerhalb und jenseits der beiden Kräfteblöcke Ost und West bewahren kann, wäre vom Standpunkt der praktischen Wirtschaftspolitik eine der „impossible possibilities", von denen *Heckscher* an anderer Stelle sprach. Hier werden wohl Korrekturen und Abstriche in den Vorstellungen nötig werden, bis man sich auf der Basis von realistischen Möglichkeiten über das tatsächlich Erreichbare einigen kann. Man würde aber den Beitrag der Neutralen zu der Intensivierung und Ausweitung der Integration in Europa unterschätzen, wenn man die Aufrichtigkeit übersähe, mit der sie ihre Mitarbeit an der europäischen Konstruktion anbieten. Nur darf sie nicht mit dem „Verlust ihrer Identität" erkauft werden.

Der nächste Schritt der EWG

Die Ungewißheit über den Charakter und das Ausmaß der EWG-Erweiterung und die Unsicherheit auch darüber, wie die sechs EWG-Länder auf solche Anträge reagieren würden, haben seit einigen Monaten die Gemeinschaftsprobleme der Sechs überlagert. Dabei sind schon in den allernächsten Wochen wesentliche und für die Zukunft der EWG entscheidende Entschlüsse zu treffen, vor allem die Frage des Uebergangs zur zweiten Etappe der Vertragsverwirklichung und das Problem der zweiten Zollbeschleunigung um nochmals 10 vH Ende 1961. Daß

diese anstehenden Beschlüsse jetzt nicht in Verzug geraten dürfen und wegen der Beitrittsverhandlungen etwa auf einen späteren Termin verschoben werden sollten, ist von *Heath* selbst auf der Pariser Pressekonferenz nach seiner Erklärung mit aller gebotenen Deutlichkeit gesagt worden. Die Fortschritte des Gemeinsamen Marktes, so sagte er, dürfen jetzt nicht aufgehalten werden. Das würde auch den Interessen der neuen Mitglieder zuwiderlaufen, die sich möglichst rasch der Vorteile dieses entstehenden Binnenmarktes versichern wollen.

Auch der Vertrag fordert ausdrücklich, daß beim allmählichen Hineinwachsen der Zollunion in eine echte Wirtschaftsunion mit binnenmarktähnlichen Merkmalen Anpassungen wirtschaftspolitischer Art vorgenommen werden, die das Gleichgewicht bei der Verwirklichung der Vertragsziele garantieren. Welches sind nun die konkreten vertraglichen Voraussetzungen für den Uebergang zur zweiten Stufe? Es handelt sich vor allem um folgende Maßnahmen, für die ein Beschluß des Ministerrates erforderlich ist:

1. Objektive Grundsätze für die Aufstellung von Mindestpreissystemen sowie ein Verfahren zur Revision dieser Grundsätze (Art. 44 Abs. 3).

2. Ein allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sowie des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EWG (Art. 54 und 63).

3. Eine zweckdienliche Verordnung zur Verwirklichung der in den Artikeln 85 und 86 niedergelegten Wettbewerbsgrundsätze.

4. Maßnahmen zugunsten der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 49).

5. Regelungen zur Beseitigung gewisser Diskriminierungen im Verkehr innerhalb der Gemeinschaft (Art. 79 Abs. 3).

Die Prüfung des ersten Punktes hat der Ministerrat noch nicht abgeschlossen; die Gegenstände des zweiten Punktes liegen dem Rat zur Entscheidung vor; die in dem dritten Punkt geforderte Kartellverordnung ist jetzt im Europäischen Parlament diskutiert worden und wird für die Vorlage im Ministerrat vorbereitet; die Punkte 4 und 5 sind bereits verwirklicht.

Vertraglich unabhängig davon, wenn auch sachlich damit verknüpft, ist die Diskussion über die zweite Beschleunigung für eine Binnenzollsenkung Ende 1961. Hierfür war nach dem ersten Beschleunigungsbeschluß vom 12. Mai 1960 lediglich die Prüfung der Frage vorgesehen, ob die zweite Beschleunigung aus konjunkturellen Gründen erwünscht sei. Diese Untersuchung ist Mitte dieses Jahres vom Konjunktur- und Währungsausschuß mit dem Ergebnis abgeschlossen worden, daß eine weitere Senkung der Binnenzölle um nochmals 10 vH konjunkturell zu vertreten und sogar zu begrüßen wäre.

Inzwischen sind aber von den Mitgliedsländern zusätzliche Bedingungen aufgestellt worden, die möglichst bis zum zweiten Beschleunigungsbeschluß, also bis Ende des Jahres 1961, erfüllt sein sollen. Dieser Katalog von Wünschen der Mitgliedsländer beschwört die Gefahr herauf, daß die Entscheidungsmöglichkeiten des Ministerrates binnen so kurzer Frist überfordert werden. Der Beschleunigungsbeschluß könnte so mit einem Gewicht belastet werden, dem die Gemeinschaftsorgane beim besten Willen nicht gewachsen wären.

Ueberdies muß die Frage der beschleunigten Verwirklichung des Vertrages nun auch mit dem Blick auf die künftigen neuen Mitglieder gesehen werden. Der

Erfolg der Gemeinschaft war einer der Gründe, weshalb sich eine Reihe anderer europäischer Länder dem Unternehmen anzuschließen wünscht; so ist es folgerichtig, zu erwarten, daß die konsequente und zielstrebige Erfüllung der Vertragsziele auch zu einer Abkürzung der Beitrittsverhandlungen führt.

Das gilt auch für den künftigen politischen Weg der EWG. In der Straßburger Debatte erklärte der konservative Abgeordnete Maurice *Macmillan* in einer mit dem Salz des Marc Anton gewürzten Rede („Prof. Hallstein is a good European", „as a good European myself", „all good Europeans welcome the rapprochement between these different points of view . . ."), daß Großbritannien ernsthaft die Absicht habe, auch als politischer Partner dem Gemeinsamen Markt anzugehören. Auch wenn der von ihm berührte sehr heikle Punkt, daß kein Grund dafür bestehe, weshalb der britische Premierminister sich in seiner Konzeption der Integration föderalistischer geben solle als der Präsident der Französischen Republik, manchen Stoff zur Diskussion bietet, so ist doch nicht einzusehen, warum mit einem gleichberechtigten neuen Mitglied der Gemeinschaft nicht auch diese Frage einmal in aller Ruhe sollte ausgelotet werden können.

Niemand wird so naiv sein zu erwarten, daß die Auseinandersetzungen innerhalb der Gemeinschaft, mit denen die im Ausgleich und gegenseitigen Abstimmen wahrhaft geübten bisherigen Mitglieder der EWG auch jetzt schon ihre Mühe haben, künftig weniger dornig sein werden; aber unendlich viel wird gewonnen sein, wenn durch ein Zusammenrücken Europas die vergifteten Vokabeln vom „Teilen und Herrschen", von der „Entente cordiale", vom „perfiden Albion" und vom „Finassieren als Zünglein an der europäischen Waage" aus dem herkömmlichen Wortschatz endgültig verschwunden sind. Der Abbau des gegenseitigen Mißtrauens ist der Mühe wert, und er macht auch die Zugeständnisse lohnend, die in den Verhandlungen vermutlich gefordert werden müssen. Ob dabei „vom Blatt gespielt" oder gelegentlich improvisiert werden muß, eines jedenfalls sollte den Verhandelnden gegenwärtig bleiben: die Ueberzeugung, daß bei der Ausarbeitung der Protokolle und Annexe der Vertrag selbst nicht mehr in Frage gestellt werden darf und daß alle notwendigen Anpassungen den Funken an Gemeinsamkeit, der aus der Idee von Rom geschlagen wird, nicht wieder zertreten dürfen. „Wir möchten keinen Zweifel lassen an unserer Ueberzeugung", so formulierte es der Vizepräsident der Kommission der EWG, Sicco L. *Mansholt*, „daß der bisherige Erfolg der EWG ohne den Impuls einer echten und neuen Konzeption auf europäischer Ebene nicht denkbar wäre und erhalten bleiben muß, gerade dann, wenn auch die neuen Mitglieder gleichwertige Teilhaber an dieser günstigen Entwicklung sein sollen."

Das neue Parteiprogramm der KPdSU

Von Boris Meissner

Dritter Teil*

Sozial- und Bildungspolitik im Zeichen des totalitären „Wohlfahrtskommunismus" Chruschtschows

Eine im wirtschaftlichen Aufstieg befindliche Gesellschaft ist vor allem an den Problemen der Produktion interessiert. Diese Grundeinstellung ändert sich, je mehr ein bestimmter Reifegrad in der industriellen Entwicklung erreicht wird. Fragen des Konsums und der Wohlfahrt gewinnen jetzt immer mehr an Bedeutung. *Rostow*[1] bringt für diese Eigenart der modernen Wirtschaftsentwicklung eine Fülle von Beispielen, wobei er darauf hinweist, daß das Reifestadium drei Möglichkeiten der weiteren Entwicklung zuläßt. Von der Entscheidung in der einen oder anderen Richtung hängt die Zukunftsperspektive der jeweiligen Industriegesellschaft maßgeblich ab. Diese drei Möglichkeiten sind:

a) die Stärkung des wirtschaftlichen und militärischen Machtpotentials mit dem Ziele äußerer Machtexpansion;

b) die Erhöhung des Lebensstandards und die Schaffung größerer sozialer Sicherheit im Rahmen eines dirigistischen „Wohlfahrtsstaates";

c) der beschleunigte Uebergang in das Stadium des Massenkonsums.

Dieses Stadium, das bisher nur die fortgeschrittenen westlichen Industriemächte erreicht haben, bedeutet die Ausdehnung des Konsums über einen bestimmten Grad des Lebensstandards und der sozialen Sicherheit hinaus in Richtung auf den Massenkonsum von dauerhaften Konsumgütern und Dienstleistungen sowie besserer Möglichkeiten für die Verwirklichung individueller menschlicher Ziele.

Vor dieser Alternative steht auch die sowjetische Industriegesellschaft. Einer der Hauptwidersprüche des Sowjetsystems, der zwangsläufig immer wieder zu Spannungen zwischen der Sowjetführung und der Sowjetgesellschaft führen muß, ist darin zu sehen, daß für die Partei seit *Stalin* das erste Ziel unbedingte Priorität besitzt, sie andererseits aber aus ideologischen Gründen auf die Hervorhebung des dritten Zieles nicht verzichten kann, obwohl sie genau weiß, daß beide Ziele einander ausschließen.

Ein gewisser Ausweg bietet sich für die Sowjetführung in der Möglichkeit, ohne eine wesentliche Einschränkung der Priorität des ersten Zieles, gewisse Züge

---

*) Vgl. den ersten und zweiten Teil des Beitrags in EA 18/1961, S. 493—517, und EA 20/1961, S. 575—594.

Prof. Dr. iur. Boris *Meissner*, Ordinarius für Ostkunde und Direktor des Seminars für Politik, Gesellschaft und Recht Osteuropas an der Universität Kiel. Vorsitzender des Direktoriums des Bundesinstituts zur Erforschung des Marxismus-Leninismus (Institut für Sowjetologie), Köln.

eines „Wohlfahrtsstaates", wenn auch in einer totalitären Form, zu entwickeln. Diese Politik, deren Ansätze sich bereits bei *Stalin* finden, dient dazu, die Attraktivität des Sowjetsystems nach innen und außen zu erhöhen und die mit dieser Entwicklung verbundenen „Errungenschaften" gegenüber der übrigen Welt als den ersten Schritt auf dem Wege zum Vollkommunismus hinzustellen. Dem „Wohlfahrtskommunismus" *Chruschtschows* liegt dieses Bestreben, das sowohl in der wirtschafts- als auch in der sozial- und bildungspolitischen Zielsetzung deutlich erkennbar wird, zugrunde.

Nach Ausschaltung der „Anti-Partei-Gruppe" hat sich *Chruschtschow* in seiner Abhandlung „Für eine enge Verbindung der Literatur und der Kunst mit dem Leben des Volkes"[2] in der zweiten August-Hälfte 1957 um die ideologische Rechtfertigung des von ihm vertretenen Gedankens eines totalitären „Wohlfahrtsstaates" bemüht. Er tat es in einer Weise, die kommunistische Revolutionäre von einer asketisch kämpferischen Grundhaltung, auch wenn sie ausgeprägte Pragmatiker sind, wie z. B. die chinesischen Führer, befremden mußte.

Chruschtschow sagte:

„Wenn man einen hungrigen Magen hat, ist es manchmal sehr schwer, die Theorie des Marxismus-Leninismus zu begreifen. Wenn man eine nette Wohnung, gute Nahrung und kulturelle Errungenschaften hat, dann kann jeder mit Ueberzeugung sagen: Ich bin für den Kommunismus."

Aus diesen sowie anderen Aeußerungen *Chruschtschows* geht deutlich hervor, daß es dem sowjetischen Partei- und Staatschef bewußt ist, daß diese Zielsetzung, die einem dringenden innen- und vor allem wirtschaftspolitischen Bedürfnis entspricht, Abstriche auf dem Gebiete der Schwer- und Rüstungsindustrie erfordert. In der Rede vom 6. Januar 1961 findet sich eine Bemerkung, die deutlich an die Adresse der Gegner der Innenpolitik *Chruschtschows* gerichtet ist:

„Man kann nicht den Kommunismus aufbauen lediglich mit einem Angebot an Maschinen, Eisen und Buntmetallen. Es ist notwendig, daß die Menschen gut essen und sich gut kleiden können, daß sie Wohnungen und andere materielle und kulturelle Leistungen erhalten."

Dieses weitgespannte Programm eines „Wohlfahrtskommunismus" im Sinne *Chruschtschows* wird hauptsächlich in den Kapiteln II („Die Aufgaben der Partei bei der Hebung des Volkswohlstandes") und V („Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiete der Ideologie, Erziehung, Wissenschaft und Kultur") näher entwickelt. Bei einer Betrachtung dieser beiden Kapitel gilt es, hinter der Fata Morgana der kommunistischen Utopie die durchaus realen und unter bestimmten Voraussetzungen erreichbaren sozial- und bildungspolitischen Ziele zu erkennen, die besonders auf dem Gebiet der Bildung und der Wissenschaft eine ernst zu nehmende Herausforderung an die freie Welt darstellen.

In seiner Rede vor dem ZK-Plenum am 17. Januar 1961 erklärte *Chruschtschow*[3]:

„Wir müssen die Eisenmetallindustrie, den Maschinenbau, alle Zweige der Schwerindustrie in jeder Hinsicht entwickeln, weil man sich ohne dies nicht weiter vorwärtsbewegen kann. Aber wir können kein Zurückbleiben der Landwirtschaft und der Industrie zulassen, die Konsumgüter herstellt. Darum müssen wir uns hinsichtlich der Entwicklung der Schwerindustrie an die auf dem XXI. Parteikongreß angenommenen Pläne halten.

Die Mittel aber, die sich infolge der Uebererfüllung des Siebenjahresplanes ansammeln, müssen für die weitere, noch größere Entwicklung der Konsumgüterindustrie und der Landwirtschaft verwendet werden."

Nun ist der Siebenjahresplan bisher unter Zugrundelegung der überhöhten „Bruttowerte" nur in einigen wenigen Industriezweigen, nicht aber in der gesamten Industrieproduktion übererfüllt worden. Das Wachstumstempo der Sowjetwirtschaft hat sich, wie wir bereits sahen, allgemein vermindert. Dies mußte *Chruschtschow*, als er diese Worte sprach, bekannt gewesen sein. Seine Erklärung bedeutete somit ein erneutes Bekenntnis zu der zuerst im Oktober 1959[4] und dann erneut im Mai 1960[5] erkennbar gewordenen Bereitschaft der Sowjetführung, im Sinne der seinerzeitigen Neuen-Kurs-Politik *Malenkows*, eine stärkere Förderung des Konsumsektors unter Beibehaltung des ideologischen Axioms des Primats der Schwerindustrie in die Wege zu leiten.

Die neue wirtschaftspolitische Linie ist allerdings nur sehr zaghaft angelaufen und ist im Verlauf dieses Sommers teilweise wieder abgebogen worden. Trotz einer allmählich ansteigenden Produktion ist die Versorgung der Sowjetbevölkerung mit Konsumgütern, verglichen mit dem Westen, noch immer gering[6]. Dies gilt nicht nur für Erzeugnise des gehobenen Konsums[7]. Es ist bei dieser Sachlage unerklärlich, wie die Partei, auf Grund der im vorangegangenen Kapitel geschilderten wirtschaftlichen Lage der Sowjetunion, das im Parteiprogramm enthaltene Versprechen einlösen will, „in der Sowjetunion einen Lebensstandard zu sichern, der höher ist als in einem beliebigen kapitalistischen Land".

Dieses utopische Ziel will das Programm durch eine bedeutende Erhöhung des bisherigen Realeinkommens der Bevölkerung bei gleichzeitigem schnellem Wachstum des Warenangebots und der Dienstleistungen erreichen. Das erhöhte Realeinkommen soll dabei auf zwei Wegen erzielt werden:

a) durch Lohnerhöhungen bei gleichzeitiger Senkung der Einzelhandelspreise und Abschaffung der Steuern;

b) durch Vergrößerung der „gesellschaftlichen Fonds", d. h. der unentgeltlichen sozialen Leistungen (einschließlich der Leistungen auf dem Gebiete des Erziehungs- und Bildungswesens) sowie durch eine vollständige Behebung der Wohnungsnot.

Stalin ist in den „Oekonomischen Problemen des Sozialismus" davon ausgegangen, daß beim Uebergang zum Kommunismus die Waren- und Geldzirkulation wegfallen würde[8]. Ueber die technische Regelung der Verteilung hat er sich nicht weiter ausgelassen. In dem Programm wird im Einklang mit Aeußerungen *Chruschtschows* auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU betont, daß die unbedingte Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung nach den Bedürfnissen die Erzielung eines Ueberflusses an materiellen und geistigen Gütern sei, zu der die Umwandlung der Arbeit zum ersten Lebensbedürfnis des Menschen treten müßte.

Bis zum Eintreten dieses Zustandes würde sich an den Ware-Geld-Beziehungen nichts ändern, zumal der kommunistische Aufbau auf dem Prinzip des „materiellen Interesses", d. h. des Gewinnstrebens des einzelnen beruhen würde. Daher hätte die Entlohnung wie in der sozialistischen Vorphase auf Grund des Leistungsprinzips zu erfolgen. Gleichmacherei sei nicht zu dulden. Ein besonderer

Wesenszug der ersten Etappe des kommunistischen Aufbaus wäre darin zu sehen, daß die „gesellschaftlichen Konsumtionsfonds" schneller wachsen würden als das individuelle Entgelt nach der Leistung. Infolgedessen würden die persönlichen Bedürfnisse mit der Zeit immer stärker aus diesen „gesellschaftlichen Konsumtionsfonds" befriedigt werden. Aus dem Programmentwurf geht hervor, daß das Ende der Ware-Geld-Beziehungen beim Uebergang zum Vollkommunismus erst an allerletzter Stelle vorgesehen ist. Der Uebergang zur einheitlichen kommunistischen Eigentumsform und zum kommunistischen Verteilungssystem, das wiederum an zahlreiche Kautelen geknüpft ist, hat vorauszugehen. Erst wenn alle diese Voraussetzungen gegeben sind, also in einer sehr späten Entwicklungsstufe des Vollkommunismus, sollen sich die Ware-Geld-Beziehungen „ökonomisch erübrigen und absterben".

Unter der Abschaffung der Steuern wird in dem Programm nur ein allmählicher Abbau der für die sowjetischen Finanzen verhältnismäßig unwichtigen Einkommensteuer verstanden, die im Mai 1960 in die Wege geleitet worden ist[9]. Die unsozialen indirekten Steuern, die in Form der differenzierten Umsatzsteuer und des Gewinnzuschlages der Betriebe in einer Höhe bis zum Neunfachen der betrieblichen Gesamtselbstkosten auf allen Verbrauchsgütern lasten, sollen selbstverständlich nicht angetastet werden. Es ist nur wie bisher an begrenzte Senkungen der Einzelhandelspreise gedacht.

Wesentlicher als die Abschaffung der Einkommensteuer erscheint der bereits im Siebenjahresplan unternommene Anlauf, die bekanntlich äußerst hohe Spanne zwischen den hohen und niedrigen Einkommen in der Sowjetunion allmählich zu verringern. Die Erhöhung der niederen Lohngruppen soll von einer erheblichen Senkung der Spitzenlöhne begleitet werden. Unter Zugrundelegung der neuen Rubelwährung (1 Rubel = 1,1 US-Dollar) sah der Siebenjahresplan eine Erhöhung der monatlichen Mindestlöhne in sieben Jahren von 27 bis 35 Rubel auf 50 bis 60 Rubel vor, während die Spitzenlöhne höchstens das Doppelte der Mindestlöhne, das heißt 120 Rubel, betragen durften. Wie niedrig das Einkommen der Lohn- und Gehaltsempfänger in der Sowjetunion ist, geht daraus hervor, daß auf Grund sowjetischer Angaben 1959 40 Millionen, das heißt mehr als zwei Drittel aller Arbeiter und Angestellten, einen monatlichen Durchschnittslohn von 60 und weniger Rubel aufwiesen[10]. Der in der sowjetischen Statistik meist genannte Betrag von mehr als 80 Rubel monatlich dürfte nur bei einem außerordentlich hohen Anteil der Spitzenlöhne zutreffen. Bis 1965 ist nunmehr eine Erhöhung des Durchschnittslohns auf 99 Rubel monatlich vorgesehen.

Aus einer Bemerkung *Chruschtschows* kann entnommen werden, daß nach Abschluß der Lohnreform nur wenig mehr als 10 vH der Lohn- und Gehaltsempfänger ein über diesem Durchschnitt liegendes Einkommen aufweisen werden[11]. Gemäß sowjetischen Angaben[12] machte der Gesamtbetrag der Löhne und Gehälter 1959 bei dem Anteil der Industrie am gesamten Sozialprodukt (1960 = 76,4 Milliarden Rubel von insgesamt 146,7 Milliarden Rubel) 26,1 vH aus. In der Landwirtschaft dürfte der Anteil der Löhne noch wesentlich niedriger sein.

In der Bundesrepublik Deutschland betrug die Lohnquote, das heißt das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in vH des Volkseinkommens (ohne

Saarland und Berlin), 1959 60,8 vH und 1960 61,0 vH[13]. Wenn man das Einkommen der Selbständigen einbeziehen würde, wäre dieser Prozentsatz noch wesentlich höher. Die durchschnittliche Lohnquote betrug in Großbritannien in den Jahren 1950 bis 1958 58 vH.

Was ist bei dieser Relation, wenn man die „gesellschaftlichen Fonds“ einbezieht, von der Behauptung des Programms zu halten, daß „das Nationaleinkommen in der Sowjetunion unter den Mitgliedern der Gesellschaft gerecht verteilt wird“, während es in den bürgerlichen Staaten der Plünderung durch „parasitäre Klassen“ anheimfällt? Ist es nicht vielmehr so, daß die sowjetische Klassengesellschaft, deren Fortbestand durch das neue Parteiprogramm garantiert wird, im Verhältnis zu den westlichen Industriegesellschaften sozial rückschrittliche Züge aufweist?

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man sieht, wie wenig einer der vierzig Millionen sowjetischer Minimalverdiener für seinen kargen Nominallohn kaufen kann. Die Hoffnung, daß sich diese Relation wesentlich bessert und das Realeinkommen der Arbeitnehmer die im Parteiprogramm vorgesehene Steigerung erfährt, scheint, wie wir bereits sahen, nicht sehr groß zu sein. Daß mit einer wesentlichen Verbesserung der Lebenshaltung nicht zu rechnen ist, ersieht man unter anderem daraus, daß das Parteiprogramm keine Angaben über die geplante Erhöhung des Einzelhandelsumsatzes, das heißt des Umsatzes des staatlichen und genossenschaftlichen Handels, enthält. Das Verhältnis zwischen der geplanten Steigerung des Massenkonsums und der Investitionen hatte sich im Rahmen des Siebenjahresplanes bereits ungünstiger gestaltet als in der Zeit seit 1952[14]. Bei dieser Sachlage kann man den Behauptungen des Programms, daß das „allgemeine Niveau des Volkskonsums“ entsprechend den steigenden Einkünften der Bevölkerung schnell wachsen wird, daß der Bedarf an hochwertigen Konsumgütern ausreichend gedeckt wird und daß die Produktion von Massenbedarfsgütern die wachsende Nachfrage befriedigen und mit allen Aenderungen Schritt halten wird, nur mit größter Skepsis begegnen.

Was schließlich die Behauptung anbetrifft, daß es in der zweiten Dekade (1971 bis 1980) des Zwanzigjahresplans gelingen werde, einen Ueberfluß an materiellen und kulturellen Gütern für die gesamte Sowjetbevölkerung zu erzielen, so scheint an dieser Stelle die Phantasie die Verfasser des Parteiprogramms überwältigt zu haben.

Auf die mit der verkürzten Arbeitszeit verbundenen Probleme für die Sowjetwirtschaft sind wir bereits eingegangen. Die Voraussage des Programms, daß die Sowjetunion zum Lande nicht nur mit dem kürzesten, sondern zugleich „produktivsten und höchstbezahlten Arbeitstag“ werden würde, gehört ebenfalls in das Reich der Phantasie.

Dagegen erscheint eine Verlängerung des bezahlten Jahresurlaubs durchaus möglich. Das Programm sieht vor, daß der Mindesturlaub aller Lohn- und Gehaltsempfänger nach und nach auf drei Wochen und im weiteren auf einen Monat verlängert werden soll. Die Dauer des bezahlten Mindesturlaubs beträgt zur Zeit in den meisten EWG-Ländern, einschließlich der Bundesrepublik, zwölf Tage. Das war bisher auch der normale Urlaub von 43 vH der sowjetischen Arbeitnehmer[15].

In der Wohnungsfrage, die im Programm als „das akuteste Problem der Hebung des Wohlstandes" bezeichnet wird, werden die Sowjets in den kommenden zwanzig Jahren sicher einen wesentlichen Schritt weiterkommen. Jeder, der die Wohnungsverhältnisse in der Sowjetunion jedoch aus eigener Auschauung kennt, wird es für ausgeschlossen halten, daß es bis 1980 gelingen wird, jede Familie, einschließlich der jungen Ehepaare, mit einer Wohnung „mit allem Komfort" auszustatten und die alten Bauernkaten im wesentlichen durch neue, moderne Häuser zu ersetzen. Das Versprechen, in der zweiten Dekade (1971 bis 1980) die Benutzung der Wohnung für alle Büger allmählich unentgeltlich zu machen, ist wesentlich leichter einzulösen. Erstens befindet sich der Hausbesitz in den Städten, von einem kleinen Privatsektor abgesehen, in der öffentlichen Hand. Zweitens sind die Wohnungsmieten in der Sowjetunion verhältnismäßig niedrig. Allerdings bedürfen die meisten Häuser in den Städten einer gründlichen Ueberholung, die kaum geringere Mittel erfordern würde als der Verzicht auf die Wohnungsmieten.

Im Rahmen des Siebenjahresplans (1959 bis 1965) sollte der Bau von etwa 15 Millionen Wohnungen mit einer Wohnfläche von 650 bis 660 Millionen Quadratmetern durchgeführt werden. Die gewaltigen Ausmaße dieser Aufgabe ersieht man daran, daß in der Bundesrepublik (ohne West-Berlin und das Saarland) von 1949 bis 1960 insgesamt 5,8 Millionen Wohnungen, mit einer fast ebenso großen Wohnfläche, wie sie im Siebenjahresplan vorgesehen ist, gebaut worden sind[16]. Dabei ist es den Sowjets bisher nur gelungen, die Wohnfläche pro Kopf der städtischen Bevölkerung, die im zaristischen Rußland 1913 7,3 Quadratmeter betrug, auf 8,2 Quadratmeter Ende 1959 zu steigern[17]. Die durchschnittliche Wohnfläche der Neubauwohnungen betrug 1956/57 in der Sowjetunion 20 bis 30 Quadratmeter, in der Bundesrepublik 1958 aber 70 Quadratmeter. Bei der Erfüllung der hochgespannten Planziele für 1965, die kaum erwartet werden kann, würde die durchschnittliche Größe der Neubauwohnungen 44,5 Quadratmeter, die Wohnfläche pro Kopf der städtischen Bevölkerung dagegen nur zehn bis zwölf Quadratmeter ausmachen. Die Wohnbauleistung in der Bundesrepublik ist im letzten Jahrzehnt mit einem Kapitalaufwand von 78 Milliarden DM erbracht worden. Trotz der geringen Qualität der sowjetischen Bauten dürfte der im Siebenjahresplan vorgesehene Betrag von 37,5 bis 38 Milliarden neue Rubel für die Erreichung der auf dem Gebiete des Wohnungswesens vorgesehenen Planziele kaum ausreichen. Diese Zahlen geben einen gewissen Anhaltspunkt dafür, was das gigantische Wohnbauprogramm des Zwanzigjahresplans und der damit verbundene Plan, alle Städte und Arbeitersiedlungen der Sowjetunion zu modernisieren, kosten würde.

Auch die weiteren im Programm vorgesehenen sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen würden ungeheure Mittel erfordern. Die Ausgaben für soziale und kulturelle Zwecke sind insbesondere seit dem Tode *Stalins* stetig gewachsen. Sie machten 1960 das Doppelte der im Jahre 1950 für diese Zwecke vorgesehenen Summe aus (in neuen Rubeln: 24,78 gegen 11,67)[18]. Ihr prozentualer Anteil machte 1960 34,9 vH aus. Dieser Anteil ist durchaus beachtlich, aber nicht hoch, wenn man bedenkt, daß in der Bundesrepublik mit ihrer völlig andersartigen Struktur allein die Sozialausgaben im Bundeshaushalt, der vergleichsweise nur einen Ausschnitt des in der Sowjetunion üblichen einheitlichen Staatsbudgets

bilden würde, 1960 29,4 vH betrugen. Die Sozialleistungen der Bundesrepublik machten 1960 insgesamt 35,9 Milliarden DM (12,5 vH des Bruttosozialprodukts), die Abgabenbelastung für soziale Aufwendungen (Steuern, Beiträge zur Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung usw.) 92,3 Milliarden DM (32,5 vH des Bruttosozialprodukts) aus[19].

Die Aufschlüsselung der sozialen und kulturellen Ausgaben im einheitlichen Staatsbudget der Sowjetunion ergibt für die Zeit von 1950 bis 1959 folgendes Bild:

Sozial- und Kulturhaushalt der UdSSR 1950 bis 1959
(in Milliarden neue Rubel)[20]

	1950	1953	1957	1959
Gesundheitswesen	2,14	2,42	3,83	4,40
davon:				
Krankenhäuser u. Kliniken (Stadt) . .	1,03	1,23	1,86	—
Krankenhäuser u. Kliniken (Land) . .	0,26	0,31	0,46	—
Bildung	5,69	6,11	8,07	9,43
davon:				
Allg. Schulen	3,04	3,22	3,76	—
Oberschulen u. Technika	1,83	1,93	2,42	—
Wissenschaft u. Forschung	0,54	0,62	1,36	2,31
Soziale Fürsorge	2,20	2,28	5,28	8,82
Sozialversicherung	1,27	1,62	2,35	—
Schwangerschaftsbeihilfe	0,12	0,45	0,52	0,55
Gesamtsumme des Sozial- u. Kulturhaushaltes . . .	11,67	12,88	20,05	23,20

Auf dem Gebiete des Gesundheitswesens sieht das Programm vor, daß der Bedarf der städtischen und ländlichen Bevölkerung an „allen Arten von hochqualifizierter ärztlicher Versorgung“ vollständig gedeckt werden soll. Die Erfüllung dieses Programmpunktes erscheint durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen, da die Sowjetunion nach einer Mitteilung des sowjetischen Gesundheitsministers im Dezember 1960 über 300 000 Aerzte aufwies[21]. Diese Zahl machte etwa die Hälfte der Aerzte in Europa und ein Drittel sämtlicher Aerzte der Welt aus. Die 160 000 sowjetischen Studenten, die zur Zeit an medizinischen Hochschulen studieren, sorgen für den notwendigen Nachwuchs. Auf je 10 000 Einwohner entfielen in der Sowjetunion 1957 16,9 Aerzte, gegenüber 12,7 in den Vereinigten Staaten (1954) und 13,5 in der Bundesrepublik (1955)[22].

Die Schwäche des sowjetischen Gesundheitswesens lag bisher vor allem in der keineswegs ausreichenden Zahl von Krankenhäusern und ihrer im Verhältnis zu der westlichen Welt recht primitiven Ausstattung[23]. Auch der Vorsprung des Westens auf pharmazeutischem Gebiet macht sich sehr bemerkbar. Diese Unzulänglichkeiten werden sich nicht so schnell abstellen lassen. Der Bau von neuen Krankenhäusern und Sanatorien sowie die Modernisierung der Gesundheitseinrichtungen erfordern viel Geld. Erst recht gilt dies für die Absicht, die bisherige kostenlose ärztliche Versorgung durch einen kostenlosen Kuraufenthalt in Sanatorien und durch kostenlose Zuteilung von Medikamenten zu ergänzen.

In dem Programm ist auch ein Ausbau des Erholungswesens, mit dem es teilweise sehr im argen lag, vorgesehen. Auf die im Programm angedeutete

Möglichkeit, die Erholungsheime, Pensionen und Touristenherbergen kostenlos zu benutzen, werden die Sowjetbürger wohl noch lange zu warten haben.

Das gleiche gilt für den geplanten Ausbau des Gaststättenwesens. Gemäß dem Programm ist beabsichtigt, die Preise im Gaststättenwesen schneller zu senken als die Lebensmittelpreise im Handel. Hierdurch soll erreicht werden, daß das Gaststättenwesen in zehn bis fünfzehn Jahren der häuslichen Ernährung den Rang abläuft. Im zweiten Jahrzehnt ist an den allmählichen Uebergang zum kostenlosen Gaststättenessen (Mittagessen) in den Betrieben und Büros sowie für die in der Produktion tätigen Kolchosbauern gedacht. Die Verwirklichung dieses Planes ist weniger eine Frage der Organisation als der Kosten. Er dient offenbar als Ersatz für die in den Diskussionen über den Vollkommunismus des öfteren erwähnte kostenlose Abgabe von Brot. Diese Maßnahme wäre sicher populärer gewesen als die Aussicht auf ein freies Kantinenessen. Andererseits wäre es für *Chruschtschow* äußerst schwierig, ein solches Verprechen, das das Gemüt des einfachen Sowjetbürgers stärker als alle übrigen Planziele bewegt hätte, nicht zu halten.

Der Ausbau des Gaststättenwesens und eine Reihe anderer Maßnahmen, die im Programm angekündigt werden, verfolgen unter anderem das ideologische Ziel, das Familienleben unter dem Vollkommunismus weitgehend zu reduzieren. Diesem Zweck dient vor allem die Errichtung eines dichten Netzes von Internatsschulen, die den kostenlosen Unterricht der von dem Elternhaus getrennten Kinder im Sinne der von der Partei geforderten „gesellschaftlichen Erziehung“[24] ermöglichen soll. In diesem Zusammenhang ist an die Einführung von kostenlosen Schulspeisungen gedacht. Auch die Versorgung mit Schulkleidung und Lehrmitteln soll unentgeltlich erfolgen. Kleinkinder sollen in kostenlosen Kinderkrippen und Kindergärten sowie Pionierlagern versorgt werden.

Auch die Altersversorgung der Sowjetbürger soll bis 1980 in vollem Umfange, unter anderem auf dem Wege der Einweisung in kostenlose Altersheime („Feierabend- und Invalidenheime“), gesichert werden.

Der Bau eines „Wohlfahrtsstaates“ unter totalitären Vorzeichen soll durch entsprechende Maßnahmen auf bildungspolitischem Gebiet abgeschlossen werden. Sie sollen der Partei den notwendigen Rahmen bieten, um den neuen kommunistischen Menschen, dessen Wesenszüge im Programm besonders herausgearbeitet werden, heranzubilden.

Auf dem Gebiete der Volksbildung ist im ersten Jahrzehnt (1961 bis 1970) auf der Grundlage des allgemeinen und polytechnischen Unterrichts[25] im Einklang mit der Erziehungs- und Bildungsreform *Chruschtschows* für einen Teil der schulpflichtigen Jugend die elfjährige obligatorische Oberschulbildung, für den anderen Teil eine Acht-Klassen-Bildung vorgesehen. Im zweiten Jahrzehnt (1971 bis 1980) ist an die Einführung der allgemeinen obligatorischen Oberschulbildung für die gesamte schulpflichtige Jugend gedacht.

Auf dem Gebiete der Hochschul- und Fachschulbildung soll die Verkürzung der Arbeitszeit „allen, die lernen wollen“, die Möglichkeit bieten, sich eine entsprechende höhere Bildung anzueignen.

Aus der Volkszählung vom 15. Januar 1959 geht hervor, daß die Zahl der Vollgebildeten in der Sowjetunion 23,3 Millionen ausmacht. Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen[26]:

Bildungsstand	Anzahl (in Millionen)
Abgeschlossene Hochschulbildung	3,8
Nicht abgeschlossene Hochschulbildung	1,7
Mittlere Fachschulbildung	7,9
Allgemeine Oberschulbildung	9,9
Gesamtzahl der Vollgebildeten	23,3

Von diesen 23,3 Millionen sind 10,5 Millionen Männer und 12,8 Millionen Frauen. Die Zahl der Erwerbstätigen mit überwiegend geistiger Arbeit, die 20,5 Millionen (9,4 Millionen Männer, 11,1 Millionen Frauen) beträgt, deckt sich weitgehend mit dieser Zahl der Vollgebildeten. Dies bedeutet, daß die „Klasse" beziehungsweise soziale Gruppe der neuen Intelligenz, die sich aus den Vollgebildeten rekrutiert, mit der Gesamtheit der Funktionäre gleichzusetzen ist[27].

„Spezialisten" mit einer höheren Bildung gab es in der Sowjetunion 1960 insgesamt 8,6 Millionen (Hochschulbildung 3,5 Millionen, Fachschulbildung 5,1 Millionen). Davon waren 1,1 Millionen berufstätige Diplom-Ingenieure, gegen 525 000 in den Vereinigten Staaten. Insgesamt studierten 1958 2,2 Millionen Studenten (1,2 Millionen Männer, 1,0 Million Frauen) an den 766 höheren Lehranstalten der Sowjetunion. Davon waren 1,1 Millionen reguläre Tagesstudierende. In den Vereinigten Staaten betrug die Zahl der Studenten zur gleichen Zeit 3,2 Millionen, von denen etwa 1,8 Millionen als Vollstudenten im europäischen Sinn anzusehen waren[28]. In den Vereinigten Staaten entfielen somit auf 1000 Einwohner 19 Studenten, in der Sowjetunion zehn bis elf. Die Zahl der Studenten an den wissenschaftlichen Hochschulen der Bundesrepublik betrug im Sommersemester 1958 186 300 (davon 13 824 Ausländer)[29].

An den 3346 mittleren Lehranstalten (Technika und sonstige Fachschulen der Sowjetunion) studierten 1958 1,8 Millionen (1,0 Million Männer, 0,8 Million Frauen), an den Fachschulen der Bundesrepublik 1957 dagegen zwei Millionen[30].

Die Zahl der Personen mit abgeschlossener Siebenklassenschulbildung und nichtabgeschlossener Oberschulbildung betrug am 15. Januar 1959 in der Sowjetunion 35,4 Millionen (17,1 Millionen Männer, 18,3 Millionen Frauen). Analphabeten gab es in den Altersklassen von neun bis 49 Jahren 1,9 Millionen (1,5 vH). Die Beseitigung des Analphabetentums ist bereits unter dem zaristischen Rußland erfolgreich in Angriff genommen worden. Sonst würde 1926, das heißt verhältnismäßig kurz nach dem Bürgerkrieg, die Zahl der Lese- und Schreibkundigen nicht 56,6 vH (Männer 71,5 vH, Frauen 42,7 vH) betragen haben.

Der im Parteiprogramm vorgesehene forcierte Ausbau der Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen, insbesondere der Hochschulen und mittleren Fachschulen, dürfte einen außerordentlich hohen Kapitalaufwand erfordern.

Erst recht gilt dies für die Finanzierung der weitgespannten Pläne auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung. Die auffallende Erhöhung des Haus-

haltspostens für Wissenschaft und Forschung in den letzten Jahren geht allerdings hauptsächlich auf das Konto der Atom-, Raketen- und Weltraumfahrtforschung. Die Entwicklung der naturwissenschaftlichen Forschung, insbesondere auf dem Gebiet der Mathematik, Physik, Chemie und Biologie, steht im Programm erwartungsgemäß im Vordergrund. Bemerkenswert ist die Forderung nach Klärung der philosophischen Probleme der modernen Naturwissenschaft auf der Grundlage des dialektischen Materialismus. Bei der Behandlung der gesellschaftswissenschaftlichen Forschung kommt die völlige Abhängigkeit der Geisteswissenschaften von der marxistisch-leninistischen Ideologie in kompromittierender Offenheit zum Ausdruck. Neben einer intensiven Erforschung der „Probleme der Weltgeschichte und der modernen internationalen Entwicklung" wird ein „entschiedener Kampf" gegen die „bürgerliche Ideologie", die „rechtssozialistische Theorie und Praxis" und die kommunistischen Häresien gefordert.

Die wissenschaftlichen Institutionen werden im Parteiprogramm angewiesen, ihre Forschung auf bestimmte Schwerpunkte zu richten, die sich aus dem jeweiligen Stadium der wirtschaftlichen und kulturellen Gesamtplanung ergeben würden. Diese Forderung entspricht der Zielsetzung, die der Reorganisation der sowjetischen Wissenschaftsorganisation im Frühjahr 1961[31] zugrunde gelegen hat.

Besondere Bedeutung wird in dem Programmentwurf nicht nur der Koordination der Forschung, sondern auch der Nachwuchsförderung zugemessen.

Zwischen dem Wunschbild, das in der sozial- und bildungspolitischen Zielsetzung des Parteiprogramms erkennbar wird, und der sowjetischen Wirklichkeit besteht ein deutlich erkennbarer Widerspruch. Er ist nicht nur durch die zahllosen utopischen Elemente dieses Bildes bedingt. Er ergibt sich vor allem aus der Diskrepanz zwischen der Maßlosigkeit in der konkreten Zielsetzung und den begrenzten finanziellen Mitteln, die der Sowjetunion zur Verwirklichung dieser Zielsetzung zur Verfügung stehen. Solange der äußeren Machtentfaltung in der Sowjetpolitik die Priorität zukommt, wird *Chruschtschow*, wie sehr ihm auch ein „Wohlfahrtskommunismus" am Herzen liegen mag, der Alternative „Raketen oder Butter" nicht ausweichen können. Infolgedessen wird er immer nur einen Teil der im Parteiprogramm aufgestellten sozial- und bildungspolitischen Ziele verwirklichen können. Er wird dabei verständlicherweise denjenigen Zielen den Vorzug geben, die für die Stärkung der Machtstellung der Sowjetunion von besonderer Bedeutung sind. Die Versorgung der Bevölkerung mit all den Dingen, die das menschliche Leben angenehmer gestalten und den Alltag verschönen, wird infolgedessen zwangsläufig in den Hintergrund treten.

PARTEI UND STAAT IM „ÜBERGANG ZUM KOMMUNISMUS"

Der Staatskonzeption von *Marx*[33] lag der Gedanke zugrunde, daß die politische Machtverteilung in der Gesellschaft durch die Eigentumsverteilung in der Produktion und die damit verbundene Klassenstruktur bedingt sei. Jede Herrschaftsorganisation war im Sinne dieser Konzeption eine politische Klassenorganisation, jeder Staat ein Klassenstaat, der nur eine zwangsweise Einheit über der Klassenspaltung bewirkte. Die staatliche Zwangsgewalt ist nach *Marx* weder durch eine Rechtsordnung noch durch die sittliche Wertordnung beschränkt, da

alles Recht, das nach *Marx* Ausdruck der wahren Form ist, durch den Staat gesetzt ist. Die Existenz eines vor- und überstaatlichen Rechts wird von *Marx* verneint. Alle Werte sind an die jeweilige Gesellschaftsordnung gebunden und lediglich Ausdruck der Interessen der herrschenden Klassen. In diesem Sinn ist für ihn die liberalste und fortschrittlichste Demokratie eine Diktatur, eine Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit.

Der Klassenkampf mußte nach *Marx* über den revolutionären Umsturz zu einer Umkehrung der gegebenen Herrschaftsverhältnisse und damit zur Diktatur des Proletariats führen. Diese Diktatur war von ihm nicht als Selbstzweck gedacht. Sie sollte in einer Uebergangszeit die bisher herrschende Minderheit unterdrücken, die notwendigen Maßnahmen im Sinne einer Vollsozialisierung treffen und bei der schrittweisen Aufhebung der Klassenunterschiede eine Vergesellschaftung des Staates erreichen. *Marx* und *Engels* glaubten, daß es in einer verhältnismäßig kurzen Zeit möglich sein würde, parallel zum Aufbau einer klassenlosen und staatsfreien Idealgesellschaft den Abbau der proletarischen Uebergangsdiktatur, die von ihnen als ein notwendiges Uebel angesehen wurde, zu vollziehen. Mit dem allmählichen „Absterben des Staates" sollte jede Herrschaft von Menschen über Menschen beseitigt und durch die Verwaltung von Sachen ersetzt werden. Im Ergebnis sollte die Selbstverwaltung der emanzipierten Gesellschaft die auf der Gewalt beruhende Klasssendiktatur des Staates ablösen.

Wir sahen bereits, daß die Marxsche Konstruktion auf drei entscheidenden Denkfehlern beruhte. Es war im Grunde genommen die Quadratur des Zirkels, die von *Marx* gefordert wurde. Der Zustand der Herrschaftslosigkeit, ohne den für ihn eine Selbstverwirklichung des Menschen in Freiheit nicht möglich war, sollte mittels der Diktatur, d. h. der organisierten staatlichen Zwangsgewalt, hergestellt werden. Diese utopische Forderung mußte zwangsläufig in einem in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht rückständigen Lande wie Rußland, das durch die Jahrhunderte durch die autokratische Staatsform geprägt worden war, zu einer ungeheueren Konzentration der staatlichen Zwangsgewalt und zu einer Aufblähung des staatlichen Verwaltungsapparats führen. *Lenin* und *Stalin* konnten die Staatskonzeption von *Marx* und *Engels* nicht aufgeben, weil auf ihr die Legitimation ihrer unbeschränkten Herrschaft und die Rechtfertigung des sowjetischen Expansionsstrebens beruhten. Sie waren andererseits gezwungen, das Ursprungskonzept der sowjetischen Wirklichkeit anzupassen.

Die Rechtfertigung der Notwendigkeit des Staates und seiner Herrschaftsfunktionen steht infolgedessen im Mittelpunkt der von *Lenin* im Herbst 1917, d. h. also vor der bolschewistischen Machtergreifung in der Oktoberrevolution, verfaßten Schrift „Staat und Revolution", die heute noch eine der Hauptquellen der sowjetischen Staatslehre darstellt. *Lenin* hielt an der Grundkonzeption von *Marx* und *Engels* fest, dehnte jedoch den Prozeß des „Absterbens des Staates" im Rahmen der „Zwei-Phasen"-Lehre über einen längeren Zeitraum aus[34]. Durch die Verknüpfung seiner 1902 in seinem bekannten Werk „Was tun?" entwickelten Parteilehre mit der von ihm wesentlich verschärften Diktaturlehre von *Marx* und *Engels* wurde der theoretische Ausgangspunkt zu jener Entwicklung geschaffen, die in der ideologischen Rechtfertigung der totalitären Selbstherrschaft *Stalins* gipfeln sollte.

Der Glaube an die schöpferische Funktion der Gewalt als der letzten Quelle aller Staatlichkeit war bei *Stalin* noch stärker ausgeprägt als bei *Lenin*. Der Staatsabsolutismus, den *Stalin* der von *Lenin* modifizierten Lehre vom „absterbenden Staat" entgegensetzte, war für ihn aber kein Selbstzweck. Die autokratische Staatsgewalt bildete für ihn das wichtigste Instrument für die revolutionäre Umgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Rußland. Allmählich kristallisierte sich seine von *Lenin* wesentlich abweichende Konzeption, die der Machtstruktur des Ueberbaues vor der ökonomischen Struktur des Unterbaues den Vorrang zuwies, heraus[35].

Den Ausgangspunkt dieser Entwicklung, die zu einem ganz spezifischen Revolutionsbegriff führen sollte, bildete die Lehre vom „Sozialismus in einem Lande" (1924). Diese wurde mit der These vom verschärften Klassenkampf beim Aufbau des Sozialismus verbunden und nach Abschluß der ersten beiden Etappen der sozialistischen Vorphase zur Lehre vom „Kommunismus in einem Lande" (1939) abgewandelt. Abgeschlossen wurde die Entwicklung mit der Lehre von der „Revolution von oben" (1950), die *Stalin* im Zuge der sogenannten Linguistikdiskussion entwickelte, mit der er nicht nur den stationären Charakter der Diktatur, sondern auch die von ihm erstmals vollzogene Amalgamation von Nationalismus und Kommunismus rechtfertigte. *Stalin* postulierte, daß es in der Sowjetunion keine explosiven Umwälzungen mehr geben würde. Der Uebergang zum kommunistischen Endziel würde sich zwar sprunghaft und damit revolutionär, aber letzten Endes doch in einem von oben her regulierten allmählichen Prozeß vollziehen. Er ersetzte die revolutionäre Dialektik durch gesteuerte Staatseingriffe und damit die spontane Erhebung der Massen („Revolution von unten") durch eine manipulierte „Revolution von oben".

Die Forderung nach einer maximalen Verstärkung der Staatsgewalt begründete *Stalin* seit 1924 einerseits mit dem besonderen Charakter des inneren Aufbaus, andererseits mit der äußeren Bedrohung in Gestalt der „kapitalistischen Einkreisung". Er bejahte, wie wir sahen, seit 1939 die Möglichkeit der Errichtung einer kommunistischen und damit klassenlosen Gesellschaft in der Sowjetunion in einem längeren Zeitraum, vertagte jedoch das „Absterben des Staates" und damit den Eintritt des Vollkommunismus bis zur Ausdehnung des kommunistischen Systems auf die ganze Welt, d. h. praktisch auf eine unbestimmte Zeit.

Chruschtschow hat sich in seiner Festrede anläßlich der 40-Jahr-Feier der Sowjetunion am 6. November 1957, in seiner Ansprache auf dem 13. Komsomol-Kongreß im April 1958[36], in seinem Referat auf dem 21. Parteitag im Januar 1959 und mehreren Interviews mit der Lehre vom „absterbenden Staat" auseinandergesetzt. Die Wiederbelebung dieser Lehre lag bei dem allgemeinen Rückgriff auf die Autorität *Lenins* nahe. Verursacht wurde sie einerseits durch die ideologische Auseinandersetzung mit Belgrad und Peking, andererseits durch die Notwendigkeit, die Stellung der Partei und des Staates beim beschleunigten Uebergang zum Vollkommunismus, unter Berücksichtigung der veränderten inneren und äußeren Lage der Sowjetunion, zu erläutern.

Chruschtschow hielt grundsätzlich an den Vorbehalten *Stalins* gegen ein frühzeitiges Absterben der staatlichen Zwangsgewalt fest, wobei er lediglich den Rechtfertigungsgrund der sogenannten „kapitalistischen Einkreisung" durch das

Faktum der Militärblöcke ersetzte. Er ging andererseits wesentlich über diesen hinaus, indem er die These aufstellte, daß die „gesellschaftlichen Organe", gleich, ob sie Komsomol, Gewerkschaften oder auch anders heißen sollten, selbst nach dem Absterben des Staates im kommunistischen Endstadium erhalten bleiben würden. Diesen Ausspruch *Chruschtschows* haben G. *Schitarjow*[37] und andere sowjetische Parteiideologen so interpretiert, daß unter den „gesellschaftlichen Organen", die den Staat überleben würden, vor allem die Partei und die von ihr gelenkten Massenorganisationen zu verstehen seien. Die These *Chruschtschows* ging weit über das hinaus, was sich *Stalin* an Abweichungen von *Marx* und *Lenin* erlaubt hatte. Sie bedeutete nichts anderes als die ideologische Rechtfertigung des Fortbestandes der Partei in der klassenlosen Gesellschaft, d. h. in einem Zustand angeblicher Herrschaftslosigkeit. Dabei besteht kein Zweifel, daß die Partei, auch von einem marxistischen Standpunkt gesehen, eine Herrschaftsorganisation darstellt. Die gewagte These *Chruschtschows* und seiner Interpreten, die letzten Endes dazu bestimmt war, den Vorrang der Partei gegenüber dem Staat herauszustellen, ist seit dem 21. Parteikongreß der KPdSU etwas eingeschränkt worden. Sie ist aber in ihrer Essenz nicht aufgegeben worden.

Die bekannten sowjetischen Parteiideologen Boris *Ponomarjow*, Fjedor *Konstantinow* und J. *Andropow* kritisierten in einem Leitartikel im *Kommunist* im Mai 1960[38] die jugoslawischen Reformkommunisten, weil sie davon ausgingen, „daß in der Periode des Absterbens des Staates auch die Partei absterbe". Nach Auffassung der sowjetischen Parteiideologen würde im Gegenteil bei der Annäherung an den kommunistischen Endzustand „der Umfang der Aufgaben der marxistischen Partei nicht etwa kleiner, sondern größer" werden. Die politischen Funktionen der Partei würden erst dann „schließlich und endlich" absterben, wenn 1. in der ganzen Welt die höchste Phase des Kommunismus erreicht ist; 2. die Klassen verschwinden; 3. der Kommunismus aufhört, Objekt des gesellschaftlichen Kampfes zu sein. Als „Organisation der kommunistischen Selbstverwaltung" würde die Partei dagegen auch im Vollkommunismus weiterbestehen bleiben.

W. W. *Nikolajew* erklärte im Dezemberheft 1960 der *Woprossy Filosofii*[39], daß man bei der Frage nach der künftigen Stellung der Partei folgende Entwicklungsfaktoren der kommunistischen Gesellschaft berücksichtigen müsse:

1. die Erhöhung des kommunistischen Bewußtseins des gesamten Volkes bis zum Grade der Bewußtheit seiner Avantgarde — der Kommunistischen Partei;

2. die Aneignung der Erfahrungen der Kommunistischen Partei bei der Leitung des gesamten Lebens der Gesellschaft durch die Organisationen der kommunistischen gesellschaftlichen Selbstverwaltung;

Nikolajew betonte, daß die Lösung dieser Aufgabe viel Zeit beanspruchen werde. Daher lautete seine Schlußfolgerung[40]:

„Die Partei wird auch in einer bestimmten Etappe der kommunistischen Entwicklung der Gesellschaft bestehen bleiben und in deren Interesse die Tätigkeit des verzweigten Systems der Organisationen der kommunistischen Selbstverwaltung, die sich mit den komplizierten und vielseitigen Angelegenheiten der Gesellschaft befassen werden, lenken und koordinieren."

Aehnlich geht auch der führende sowjetische Staatsrechtler Pjotr *Romaschkin* im Mai-Heft 1961 der *Partijnaja Shisn*[41] auf dieses Problem ein. Er erinnert an

den Beschluß des II. Komintern-Kongresses, nach welchem sich die Kommunistische Partei, wenn der Kommunismus nicht mehr Kampfobjekt ist, in der Arbeiterklasse auflösen solle und „die gesamte Arbeiterklasse kommunistisch wird". *Romaschkin* stellt fest, daß es eine schwierigere Aufgabe sei, das Bewußtsein der Werktätigen auf den Grad des Bewußtseins der Kommunistischen Partei zu bringen, als beispielsweise die Errichtung der materiell-technischen Basis des Kommunismus. Deshalb müsse die Partei noch lange bestehen bleiben. Derselbe *Romaschkin* hat in einem Aufsatz im Oktober-Heft 1958 des *Sowjetskoje Gossudarstwo i Prawo*[42] keinen Zweifel darüber gelassen, daß auch die Planung der wirtschaftlichen Vorgänge in erster Linie der Partei als Träger „gesellschaftlicher Macht" zufallen würde. Er schreibt[43]:

„Das Absterben des Staates bedeutet also keineswegs, daß jegliche gesellschaftliche Macht und jegliche Verwaltung verschwinden. Verschwinden muß der politische Charakter der Macht. Die Gesellschaft vermag ohne staatliches Gericht und ohne Gefängnisse auszukommen, doch benötigt sie unbedingt einen Apparat für die Planung und Rechnungslegung der Volkswirtschaft."

Die Schwäche der Argumentation der sowjetischen Parteiideologen und Staatsrechtler liegt auf der Hand. Wenn eine totale Ideologisierung der gesamten Sowjetgesellschaft als das Endziel der Parteitätigkeit hingestellt wird, so wird damit der Partei eine permanente politische Aufgabe zugewiesen. Das gleiche gilt für die Leitung der Wirtschaft, die *Stalin* in den „Oekonomischen Problemen des Sozialismus" (1952) noch im Einklang mit *Marx* und *Lenin* einem zentralen leitenden Wirtschaftsorgan der kommunistischen Endgesellschaft zu übertragen gedachte. Jetzt soll die Partei diese Funktion übernehmen. Macht, auch wenn sie als „gesellschaftlich" und nicht „politisch" qualifiziert wird, bedeutet aber in jedem Falle Herrschaft von Menschen über Menschen und nicht nur die Verwaltung von Sachen, wie sie *Marx* im kommunistischen Endzustand mit Hilfe eines rein technischen Wirtschaftsorgans vorgeschwebt hat. *Stalin* stand zweifellos in diesem Punkt *Marx* näher als *Chruschtschow* und seine ideologischen Interpreten, als er erklärte[44]:

„Die Partei ist ein Instrument der Diktatur des Proletariats. Daraus folgt aber, daß mit dem Verschwinden der Klassen, mit dem Absterben der Diktatur des Proletariats auch die Partei absterben muß."

Die Diskussion über die Frage des „Absterbens" des Staates zeigt, daß lediglich an eine Stärkung der bisherigen Stellung der Partei, nicht aber an einen wirklichen Abbau der staatlichen Zwangsgewalt gedacht ist. An die gesellschaftlichen Massenorganisationen werden, wie die von *Chruschtschow* auf dem 21. Parteitag genannten Beispiele („gesellschaftliche Rechtspflege" usw.)[45] erkennen lassen, nur staatliche Aufgaben von einer verhältnismäßig geringen politischen Bedeutung übertragen. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Staates werden gleichzeitig in bestimmten Bereichen, wie z. B. die im Abschnitt 3 (Die Leitung der Volkswirtschaft und die Planung des Kapitals) behandelte neue Reform der Wirtschaftsverwaltung zeigt[46], verstärkt. Ferner wird der Doppelcharakter der Sowjets — Staatsapparat im engeren Sinn und zugleich gesellschaftliche Massenorganisation — ausgenutzt. Der allmähliche Abbau des Staatsapparates, d. h. vor allem der Sowjetexekutive, soll das Rätesystem als solches nicht beseitigen, sondern die Sowjets in Organe der gesellschaftlichen Selbstverwaltung umwandeln.

Die bisherigen Funktionen des Staatsapparats im engeren Sinn verbleiben somit entweder bei den mit einem anderen Etikett versehenen Sowjets oder werden an die anderen Massenorganisationen übertragen. Sie gehen nicht an die Partei über. Diese will sich auch in der Zukunft auf ihre Rolle als „führende und lenkende Kraft“ der kommunistischen Gesellschaft beschränken. Es ändert sich trotzdem mehr, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Erstens soll die Abhängigkeit der gesellschaftlichen Massenorganisationen (einschließlich der Sowjets) von der Partei verstärkt werden. Zweitens wird sich beim Abbau des Staatsapparats zwangsläufig die Notwendigkeit zum Ausbau des Parteiapparats ergeben.

Die Diskussion über die Zukunft von Partei und Staat erweist sich so als ein Versuch, auf zwei gegensätzliche Entwicklungstendenzen eine dialektische Antwort zu finden. Auf der einen Seite geht es um die Rechtfertigung des von *Chruschtschow* errichteten Systems eines Parteiabsolutismus, das den Staatsabsolutismus *Stalins* ersetzt hat. Auf der anderen Seite gilt es, der unartikulierten Forderung der Sowjetgesellschaft nach einem größeren Mitspracherecht im politisch-staatlichen und rechtlichen Bereich Rechnung zu tragen.

Die Ausführungen über die Partei und den Staat in den Kapiteln III („Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet des staatlichen Aufbaus und bei der weiteren Entwicklung der sozialistischen Demokratie“) und VII („Die Partei in der Periode des umfassenden kommunistischen Aufbaus“) des Programms und die in ihnen angeregten Reformen müssen auf dem Hintergrund dieser beiden Entwicklungstendenzen gesehen werden. Beide Kapitel werden durch Thesen eingeleitet, die eine wesentliche Abweichung von der bisherigen marxistisch-leninistischen Staatstheorie darstellen.

Im Kapitel III wird gesagt, daß die Diktatur des Proletariats, nachdem sie „den vollständigen und endgültigen Sieg des Sozialismus — der ersten Phase des Kommunismus — und den Uebergang der Gesellschaft zum umfassenden Aufbau des Kommunismus gesichert hat“, ihre „historische Mission“ erfüllt habe. Sie sei daher vom „Standpunkt der inneren Entwicklung der UdSSR“ nicht mehr notwendig. Aus dem Sowjetstaat, der als eine proletarische Diktatur, d. h. als ein Klassenstaat entstanden sei, wäre ein „Volksstaat“ geworden. Aus dieser Behauptung leitet das Programm den Schluß ab, „daß die Diktatur der Arbeiterklasse früher aufhört, notwendig zu sein, als der Staat abstirbt“. Der Volksstaat ist dagegen berufen, „bis zum völligen Siege des Kommunismus fortzubestehen“. Definiert wird er als „ein Organ, das den Interessen und dem Willen des gesamten Volkes Ausdruck verleiht“.

Im Einklang mit dieser These wird im Kapitel VII erklärt, daß die Kommunistische Partei der Sowjetunion aus einer Avantgarde der Arbeiterklasse zu einer Avantgarde des ganzen sowjetischen Volkes, zu einer „Volkspartei“ geworden sei. Die KPdSU, alias „Volkspartei“, wird als „das Hirn, die Ehre und das Gewissen unserer Epoche, des Sowjetvolkes“ bezeichnet. Zu ihrem Wesen wird bemerkt:

„Sie schaut mit scharfem Blick in die Zukunft, weist dem Volk die wissenschaftlich fundierten Wege des Fortschritts, weckt in den Massen gigantische Energien und führt sie zur Lösung grandioser Aufgaben.“

Diese Selbstbeweihräucherung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich *Chruschtschow* mit diesen gewagten Thesen in den Augen der Hüter der reinen Lehre einer Häresie schuldig gemacht hat, die alles das übertrifft, was er sich bisher auf dem Gebiet der Ideologie geleistet hat. Vom Standpunkt der marxistisch-leninistischen Staatslehre, und darin stimmen selbst Belgrad und Peking überein, ist jeder Staat eine Diktatur, eine Herrschaft. Wie man die einzelnen staatlichen Erscheinungsformen der sogenannten „Diktatur des Proletariats" auch betrachten will, in jedem Fall ist es vom marxistisch-leninistischen Standpunkt, solange Klassenunterschiede bestehen, unzulässig, zwischen dem Staat und der Diktatur zu unterscheiden. Es ist niemand anderes als *Marx* gewesen, der sich bei der „Kritik des Gothaer Programms" der deutschen Sozialdemokratie gegen alle Versuche gewandt hat, den Begriff „Diktatur des Proletariats" durch den Begriff „Volksstaat" zu ersetzen. *Marx* schreibt[47]:

„Es fragt sich dann: Welche Umwandlung wird das Staatswesen in einer kommunistischen Gesellschaft erleiden? In anderen Worten, welche gesellschaftlichen Funktionen bleiben dort übrig, die jetzigen Staatsfunktionen analog sind? Diese Frage ist nur wissenschaftlich zu beantworten, und man kommt dem Problem durch tausendfache Zusammensetzung des Wortes Volk mit dem Wort Staat auch nicht um einen Flohsprung näher. Zwischen der kapitalistischen und der kommunistischen Gesellschaft liegt die Periode der revolutionären Umwandlung der einen in die andere. Der entspricht auch eine politische Uebergangsperiode, deren Staat nichts anderes sein kann als die revolutionäre Diktatur des Proletariats."

Auch die These, daß die KPdSU nunmehr eine „Volkspartei" darstelle, steht in einem völligen Widerspruch zur bisherigen marxistisch-leninistischen Staatstheorie und ihrem Kernstück: der Diktatur- und Parteilehre. Da in der Sowjetunion die Klassenunterschiede weiterbestehen, würde diese These bedeuten, daß die KPdSU eine Mehrklassenpartei darstellt. Als eine solche ist in den zwanziger Jahren, bis zum Zusammenbruch der Einheitsfront-Strategie in China 1927, die Kuomintang von der Komintern charakterisiert worden. Die Folgen dieser Moskauer Taktik haben die chinesischen Kommunisten bis heute nicht überwunden. Der Sowjetstaat wurde zwar seit der Oktoberrevolution als Arbeiter- und Bauernstaat deklariert, die KPdSU ist aber niemals als eine Arbeiter- und Bauernpartei bezeichnet worden. Die Charakterisierung der KPdSU als „Volkspartei" würde faktisch bedeuten, daß sie auf einem „Dreiklassenblock" beruht, der Arbeiter, Bauern und die neue Intelligenz umfaßt, wobei es im Grunde gleich bleibt, ob man letztere als eine selbständige soziale Gruppe oder „Klasse" bezeichnet.

Die Parteiideologen *Chruschtschows* haben es bei diesen „ideologischen Flohsprüngen" *(Marx)* sicher nicht leicht, die gewagten Thesen vom Absterben der Diktatur und der Verwandlung der KPdSU in eine „Volkspartei" in einem Zeitpunkt zu vertreten, wo alle wesentlichen Merkmale der kommunistischen Endgesellschaft noch nicht vorliegen. Noch vor Beginn des Parteikongresses wurden zwei ukrainische Gefolgsleute *Chruschtschows*, *Burlazkij* und *Butenko*, veranlaßt, das „heiße Eisen" im *Kommunist* anzupacken[48]. Ihnen fiel die undankbare Aufgabe zu, den ideologischen Nachweis zu erbringen, daß sich die Sowjetunion mit einem Fuß bereits in der „klassenlosen Gesellschaft" befinde. *Butenko* begnügte sich infolgedessen nicht mit der von der Stalin-Zeit her genügsam bekann-

ten These, „daß die Ausbeuterklassen in der Sowjetunion liquidiert sind", sondern ging so weit, zu behaupten:

a) daß es in der Sowjetunion überhaupt keine Klassen mit einer „prinzipiell unterschiedlichen sozialen Natur" gebe;

b) daß der Klassenkampf innerhalb der Sowjetunion sein Ende gefunden habe.

Alle diese Behauptungen stehen in einem so krassen Widerspruch zur sowjetischen Wirklichkeit, daß sich ein näheres Eingehen auf sie an dieser Stelle erübrigt. Die neuere sowjetische schöngeistige Literatur ist der beste Zeuge dafür, daß es sich bei der Sowjetgesellschaft um eine ausgeprägte Klassengesellschaft handelt, der ein hoher Grad sozialer Spannungen innewohnt[49].

Auf den ungeheuer niedrigen Lebensstandard der breiten Massen der Sowjetbevölkerung, welcher die unmittelbare Folge dieses Systems ist, sind wir im Zusammenhang mit der wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzung des Parteiprogramms bereits eingegangen. Schließlich ist auf die allgemeingültige Erkenntnis der modernen Soziologie hinzuweisen, daß überall dort, wo eine soziale Schichtung vorliegt und wo eine Unterscheidung zwischen Herrschenden und Beherrschten gegeben ist, soziale Konflikte sich nicht vermeiden lassen. Werden solche Konflikte zwangsweise unterdrückt, wie es in der Sowjetunion geschieht, so bedeutet dies in keiner Weise, daß es sie nicht gibt. Wenn das Programm erklärt, daß die Arbeiterklasse beim entfalteten kommunistischen Aufbau auch weiterhin die führende Rolle spielen werde, so ist dies eine reine Fiktion. Sowohl der hauptamtliche Parteiapparat als auch die von ihm abhängigen Bürokratien, d. h. die Inhaber der institutionellen Machtpositionen im Staat, rekrutieren sich fast ausnahmslos aus der neuen Intelligenz und nicht aus der Arbeiterschaft[50].

Die Bezeichnung der KPdSU als „Volkspartei" bedeutet somit lediglich das Eingeständnis, daß es sich bei der bolschewistischen Staatspartei nicht um eine Arbeiterpartei, sondern in erster Linie um eine Interessenvertretung der neuen Funktionärsklasse handelt, wobei die entscheidenden politischen Machtpositionen nicht bei der Intelligenz in ihrer Gesamtheit, sondern bei jener schmalen Oberschicht liegen, die im Rahmen des hauptamtlichen Parteiapparats als der Träger der „charismatischen Herrschaft" (Max *Weber)* anzusehen ist. Die „Diktatur des Proletariats" ist in soziologischer Hinsicht nicht nach dem Tode *Stalins*, wie jetzt von sowjetischer Seite behauptet wird, sondern in den Jahren der großen Säuberung (1934—1938) weggefallen und durch eine „Diktatur der Bürokratie" ersetzt worden. Im Grunde genommen hat sich dabei in machtpolitischer Hinsicht wenig gewandelt. Der Sowjetstaat war als „Arbeiter- und Bauernstaat" eine Parteidiktatur und ist es auch als „Volksstaat" geblieben[51].

Die eingangs geschilderte Modifizierung der marxistisch-leninistischen Staatstheorie durch *Chruschtschow* ebenso wie die im Parteiprogramm enthaltene Forderung, die Rolle der KPdSU auf dem Wege zum Vollkommunismus zu stärken, dienen im Grunde genommen nur dazu, die Parteidiktatur, richtiger gesagt die unbeschränkte Herrschaft der Parteibürokratie, zu verewigen. Gewisse Maßnahmen, die gegen eine Wiederkehr der Alleinherrschaft eines Mannes und gegen eine bürokratische Verknöcherung der Führungskader gerichtet sind, rütteln nicht an der totalitären Substanz der Parteidiktatur. Trotzdem sind sie bemerkenswert, weil sie als Zugeständnisse der autokratischen Führungsspitze an eine sich in

einem äußerst langsamen Emanzipationsprozeß befindliche Gesellschaft gewertet werden müssen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die mit dem Bekenntnis zum „kollektiven Führungsprinzip“ und der Verurteilung jeglichen „Personenkults“ verbundene Festlegung.

In dem Programm heißt es:

„Es ist ein Gesetz des Parteilebens, daß seine Leninschen Normen und das kollektive Führungsprinzip strikt eingehalten werden, daß die Verantwortlichkeit der Parteiorgane und ihrer Funktionäre gegenüber der Mitgliedschaft erhöht, die Aktivität und Initiative aller Kommunisten gesteigert werden, daß diese an der Ausarbeitung und Durchführung der Parteipolitik teilnehmen und daß die Kritik und Selbstkritik entfaltet werden ...

Mit den Leninschen Prinzipien des Parteilebens sind der Personenkult und die mit ihm zusammenhängenden Verstöße gegen die Kollektivität der Leitung, gegen die innerparteiliche Demokratie und die sozialistische Gesetzlichkeit unvereinbar. Der Personenkult schmälert die Rolle der Partei und der Volksmassen und legt der Entwicklung des ideologischen Lebens der Partei wie auch der schöpferischen Aktivität der Werktätigen Fesseln an.“

Zur Verwirklichung dieser Grundsätze wird vom Parteiprogramm ein im Entwurf der neuen Parteisatzung näher fixiertes Verfahren zu einer ständigen systematischen Erneuerung der Führungskader eingeführt. Das neue Verfahren soll gemäß dem Programm dazu dienen:

a) das kollektive Führungsprinzip „konsequent zu verwirklichen“;

b) eine Verjüngung der Führungskader und „ein richtiges Verhältnis zwischen den alten und jungen Kadern zu erzielen“;

c) die Möglichkeit der Machtkonzentration in den Händen einzelner Funktionäre auszuschalten und zu verhüten, „daß sie sich der Kontrolle durch das Kollektiv entziehen“.

Das Verfahren sieht auf der Bundesebene die jeweilige Ablösung eines Viertels, auf der Republiks-, Gau- und Gebietsebene eines Drittels und auf der Kreis-, Stadt- und Bezirksebene der Hälfte des Bestandes der gewählten Parteifunktionäre vor. Von einer Erneuerung der Hierarchie der Parteisekretäre und ihrer Verwaltungsstäbe ist, wenn man von den Parteigrundorganisationen absieht, weder im Parteiprogramm noch in der Parteisatzung die Rede. Es ist somit nicht ganz klar, in welchem Umfange das Erneuerungsverfahren auf den eigentlichen harten Kern des hauptamtlichen Parteiapparats Anwendung finden soll. Auf der Bundesebene werden ausdrücklich nur das Zentralkomitee und sein Präsidium, nicht aber das Sekretariat und das Parteikontrollkomitee erwähnt.

In der Regel dürfen die unter die obengenannte Regelung fallenden Funktionäre nur dreimal nacheinander gewählt werden. Ausnahmen sind bei Parteipolitikern zulässig, die sich gemäß dem Programmentwurf „durch anerkannte Autorität, hervorragende politische, organisatorische und sonstige Eigenschaften“ auszeichnen. Voraussetzung für eine Wiederwahl ist eine Dreiviertelmehrheit. Unter den weiteren Maßnahmen ist eine Einschränkung des hauptamtlichen Parteiapparats vorgesehen, die in erster Linie wohl nur für die unteren Verwaltungsstufen gedacht ist.

Aehnliche Maßnahmen sind auch bei dem von den Sowjets repräsentierten Staatsapparat im engeren Sinn und bei den Massenorganisationen (Gewerkschaf-

ten, Komsomol usw.) vorgesehen. Das Parteiprogramm führt die pauschale Erneuerung des Bestandes der Sowjets um ein Drittel in jeder Legislaturperiode ein. Die leitenden Staatsfunktionäre sollen in der Regel nur dreimal hintereinander gewählt werden. Bei besonders qualifizierten Funktionären ist eine Wiederwahl mit Dreiviertelmehrheit zulässig. Die Organe des Obersten Sowjets der UdSSR werden im Zusammenhang mit dieser Regelung nicht erwähnt. Sie beschränkt sich auch nur auf die gewählten Sowjetfunktionäre, nicht auf die hauptamtlichen Verwaltungsstäbe. Im Programm ist lediglich vorgesehen, daß das Prinzip der Wählbarkeit und Rechenschaftspflicht allmählich auf alle „führenden Funktionäre der Staatsorgane" ausgedehnt werden soll. Der hauptamtliche Staatsapparat soll wesentlich eingeschränkt werden. Die allmähliche Eliminierung von Berufsfunktionären wird bezeichnenderweise als Ziel nur bei den Sowjets, nicht aber bei der Partei aufgestellt.

Einige der vom Programm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Belebung des Rätesystems verdienen im Zusammenhang mit der von *Chruschtschow* 1959 angekündigten Reform der geltenden Bundesverfassung der UdSSR besondere Beachtung. Die Befugnisse der ständigen Kommissionen der Sowjets und der örtlichen Sowjets sollen vergrößert werden. Auch von einer Stärkung der Rolle der Unionsrepubliken ist die Rede, wozu allerdings die im Programm vorgesehene Bildung einheitlicher Wirtschaftsorgane für mehrere Republiken kaum beitragen dürfte. Auf der Bezirks- (Rayon-) Ebene soll ein einheitliches Organ geschaffen werden, das für die Verwaltung aller auf der Kreisebene tätigen Betriebe, Organisationen und Institutionen zuständig sein soll.

Die Massenorganisationen (Gewerkschaften, Komsomol usw.) sollen das Recht der Gesetzesinitiative erhalten. Für besonders wichtige Gesetzentwürfe ist die Einführung eines allgemeinen Volksentscheids vorgesehen. Die Staatskontrolle soll reorganisiert und mit der gesellschaftlichen Inspektion in Gestalt von „Volkskontrollinspektionen" verbunden werden.

Gemäß der seit 1957 weiter entwickelten Lehre von den inhaltlichen Staatsfunktionen[52] wird im Kapitel III zwischen den inneren und äußeren Funktionen des Sowjetstaates unterschieden. Diesem würden nach dem Absterben der inneren Unterdrückungsfunktion „im Einklang mit dem Volkswillen" auf dem Wege zum Vollkommunismus folgende Funktionen im Bereich der Innen- und Außenpolitik zufallen:

„Die Schaffung der materiell-technischen Basis des Kommunismus, die Umwandlung der sozialistischen Beziehungen in kommunistische zu organisieren, das Maß der Arbeit und des Konsums zu kontrollieren, die Erhöhung des Wohlstandes, die Rechte und Freiheiten der Sowjetbürger sowie die sozialistische Rechtsordnung und das sozialistische Eigentum zu sichern, die Volksmassen im Geiste bewußter Disziplin und kommunistischen Verhaltens zur Arbeit zu erziehen, die Verteidigung und Sicherheit des Landes zuverlässig zu garantieren, die brüderliche Zusammenarbeit mit den sozialistischen Ländern zu entwickeln, den Weltfrieden zu schützen und normale Beziehungen zu allen Ländern zu unterhalten."

Die Bedeutung der inneren Funktion des Schutzes der Rechtsordnung sowie der „Freiheit der Persönlichkeit und der Rechte der Sowjetbürger" wird im Programm besonders unterstrichen. Als die „wichtigste Funktion" wird die militärische Funktion des Sowjetstaates bezeichnet. Im Programm heißt es wörtlich:

„Die KPdSU betrachtet den Schutz des sozialistischen Vaterlandes, die Festigung der Verteidigung der UdSSR und der Macht der sowjetischen Streitkräfte als die heilige Pflicht der Partei, des ganzen Sowjetvolkes, als wichtigste Funktion des sozialistischen Staates."

Diesem Primat der militärischen Funktion, das der vorwiegend militaristischen Struktur des Sowjetstaates entspricht, kommt vom ideologischen Standpunkt eine besondere Bedeutung zu. Die militärische Funktion gehört zu den äußeren Funktionen des Sowjetstaates, die gemäß der von *Stalin* 1939 entwickelten Lehre erst nach den inneren Funktionen absterben sollen. Diese unterschiedliche Wertung der beiden Funktionsgruppen gibt *Chruschtschow* die Möglichkeit, mit einer etwas anderen Begründung als *Stalin* den Uebergang zum Kommunismus im eigenen Lande unter Hinweis auf die angebliche äußere Bedrohung der Sowjetunion immer wieder zu verschieben und den Eintritt des Vollkommunismus von dem Siege des Kommunismus im Weltumfange abhängig zu machen.

Der erste Vorbehalt wird in Verbindung mit der wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzung des Programms offen zum Ausdruck gebracht. Es heißt dort:

„Dieses Programm kann unter den Verhältnissen des Friedens erfolgreich verwirklicht werden. Treten internationale Komplikationen ein und wird es dadurch notwendig, die Ausgaben für die Landesverteidigung zu steigern, so kann dies die Ausführung der Pläne zur Hebung des Volkswohlstandes verzögern."

Der zweite Vorbehalt ist im Parteiprogramm, wie wir im außenpolitischen Teil bereits sahen, in einer mehr versteckten Form enthalten. Hierzu gehören auch die Hinweise im innenpolitischen Teil, daß die welthistorische Mission der Diktatur des Proletariats außerhalb der Sowjetunion noch nicht beendet sei und daß der neue „Volksstaat" erst beim „völligen Siege des Kommunismus" absterben würde.

Was unter diesen Hinweisen zu verstehen ist, wird von den sowjetischen Parteiideologen sehr klar zum Ausdruck gebracht. So bemerkt *Butenko*, daß das „Absterben des Staates" und der damit verbundene Eintritt in die kommunistische Endgesellschaft nicht nur von dem Siege des Kommunismus in der UdSSR, d. h. dem „Kommunismus in einem Lande", sondern von der „Lösung der Widersprüche zwischen dem Kapitalismus und Kommunismus in der internationalen Arena zugunsten des Kommunismus" abhänge[53]. Er läßt im Einklang mit dem außenpolitischen Teil des Programms keinen Zweifel darüber, daß die Lösung dieser Widersprüche mit klassenkämpferisch-revolutionären Mitteln erfolgen soll. *Butenko* betont, daß der Klassenkampf und mit ihm die Diktatur nur innerhalb der Sowjetunion, nicht aber in der übrigen Welt (einschließlich der Volksdemokratien) weggefallen seien. Er schreibt[54]:

„Die proletarische Diktatur als ein Organ des Klassenkampfes besitzt nicht nur einen inneren, sondern auch einen äußeren Aspekt, der mit der Existenz der kapitalistischen Länder verbunden ist. Hier, in der internationalen Arena, wird der Klassenkampf so lange fortgesetzt werden, bis der Kommunismus in der ganzen Welt gesiegt hat."

Die Sowjetunion führt infolgedessen im Bereich der auswärtigen Politik den Klassenkampf fort und behält damit die Züge der Diktatur des Proletariats nach außen bei.

Der von *Chruschtschow* und seinen Interpreten zum Ausdruck gebrachte Gedanke, daß der Kommunismus im vollen Umfange verwirklicht werden könnte,

wenn er die ganze Welt umfassen würde, war in der weltrevolutionären Zielsetzung des Marxismus von Anfang an enthalten. Unterschiedliche Auffassungen bestanden nur über die Form, in der dies geschehen sollte. Während *Marx* ein zentralisierter kommunistischer Weltstaat als Uebergangslösung vorschwebte, strebte *Lenin* nach dem Vorbild der Sowjetunion eine Weltföderation von Sowjetrepubliken an[55]. In der Präambel der ersten Bundesverfassung der UdSSR von 1923/24 wurde die Sowjetunion als ein „neuer, entscheidender Schritt auf dem Wege der Vereinigung der Arbeiter aller Länder in eine sozialistische Sowjetrepublik" bezeichnet[56]. Im Unterschied zu *Lenin* gab *Stalin* bei der Ausdehnung des Kommunismus auf Länder außerhalb des russischen Sprachraumes zunächst konföderalen Formen der Vereinigung den Vorzug[57]. Durch die von ihm 1929 getroffene Unterscheidung von bürgerlichen und sozialistischen Nationen[58] und die damit verbundene Weiterentwicklung der marxistisch-leninistischen Volkslehre schuf er die ideologische Begründung für das nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene „sozialistische Weltsystem". Dieses stellt sich als eine Uebergangsform zu einem konföderalen und später föderalen System dar.

Zwei Momente erscheinen zur Erkenntnis des von Moskau erstrebten kommunistischen Weltstaates wichtig. Erstens soll die geplante kommunistische Weltföderation von der Kommunistischen Partei auf der Grundlage des „demokratischen Zentralismus" aufgebaut werden. Zweitens soll der russischen Sprache als Befehls- und Verkehrssprache eine entscheidende integrierende Funktion zufallen. Im Parteiprogramm heißt es ausdrücklich, daß das „Leninsche Prinzip des demokratischen Zentralismus" auf dem Wege zur kommunistischen Endgesellschaft „eine noch stärkere Entwicklung erfahren soll".

Strumilin, dem wir die Angaben über die Aufblähung der „Bruttowerte" der sowjetischen Industrieproduktion verdanken, entwirft unter Hervorhebung des autoritären Organisationsprinzips des „demokratischen Zentralismus" folgendes Bild von einer weltkommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnung[59]:

„Die kommunistische Gesellschaft bildet sich, nach den Gedanken der Klassiker des Marxismus, als ein System sich selbst verwaltender Assoziationen oder Arbeits- und Lebenskommunen. Die Kommunen erfüllen in Verbindung untereinander alle Produktions- und Konsumtionsfunktionen und werden von einem einheitlichen zentralisierten Plan der Tätigkeit miteinander verbunden, in einem immer breiteren, regionalen, nationalen und internationalen Maßstabe der Weltföderation der Länder und Völker. Der arbeitsmäßigen Koordination dieses ganzen Systems der sich selbstverwaltenden Arbeitskommunen und ihrer Föderation legen die Kommunisten, im Unterschied zu den Anarchisten, das Prinzip des demokratischen Zentralismus zugrunde."

Da die Entwicklung in der Sowjetunion gemäß dem Programm als Modell für den Aufbau des Kommunismus in der ganzen Welt dient, kommt den Ausführungen über die zukünftige Entwicklung des sowjetischen Vielvölkerstaates im Kapitel IV („Die Aufgaben der Partei auf dem Gebiet der nationalen Beziehungen") nicht nur eine innen-, sondern auch außenpolitische Bedeutung zu. Gemäß dem Parteiprogramm bedeutet der entfaltete kommunistische Aufbau für die Entwicklung der nationalen Beziehungen eine „neue Etappe". Diese sei „durch die weitere Annäherung der Nationen und die Erreichung ihrer völligen Einheit" charakterisiert. Im Verlauf des Aufbauprozesses würden sich „gemeinsame kommunistische Züge der Kultur, der Moral und der Lebensweise" herausbilden und

eine allen Sowjetnationen gemeinsame „internationale Kultur" entwickeln, die durch die russische Sprache zu einer Einheit integriert würde.

Das Programm hebt die Bedeutung der „freiwilligen" Erlernung der russischen Sprache durch alle Völker der Sowjetunion hervor und erklärt, daß die „russische Sprache praktisch zur gemeinsamen Verkehrssprache und zur Sprache der Zusammenarbeit aller Völker der UdSSR geworden" ist. In diesem Zusammenhang werden ein ständiger Kaderaustausch zwischen den Nationen gefordert und alle Versuche „nationaler Absonderung" scharf verurteilt. Die im Zeichen einer verstärkten Russifizierung stehende „neue Etappe" der sowjetischen Nationalitätenpolitik wird vom Programm als entscheidender Schritt auf dem Wege zur „Herausbildung der künftigen einheitlichen Menschheitskultur der kommunistischen Gesellschaft" hingestellt.

Das im Vollkommunismus angestrebte Ziel ist die Verschmelzung aller Nationen und Völker zu einer einheitlichen Weltnation sowjetrussischen Typs. Die ungeheuren Schwierigkeiten, die der Verwirklichung dieses Zieles entgegenstehen, werden vom Programm mit den Worten eingestanden:

„Das Verschwinden der nationalen Unterschiede, besonders der Unterschiede in der Sprache, ist jedoch ein Prozeß, der wesentlich längere Zeit in Anspruch nimmt als das Verschwinden der Klassenunterschiede."

Diese Feststellung sowie andere Bemerkungen unterstreichen die Bedeutung der „nationalen Frage" bei dem angestrebten Uebergang zum Vollkommunismus. Sie lassen mittelbar erkennen, daß sich seit dem Tode *Stalins* der Widerstand der nichtrussischen Nationalitäten gegen die Russifizierungsbestrebungen Moskaus, die nicht im Interesse des russischen Volkes, wohl aber der Weltherrschaftspläne der bolschewistischen Partei liegen, verstärkt hat. Es erweist sich erneut, daß wir es im sowjetischen Vielvölkerstaat nicht nur mit Emanzipationsbestrebungen einzelner sozialer Schichten und Gruppen, sondern auch von Völkern zu tun haben, welche die hegemoniale Stellung des Großrussentums im Rahmen des sowjetkommunistischen Systems als Fremdherrschaft empfinden.

Die Diskussion über das „Absterben des Staates" und über die erhöhte Rolle der KPdSU beim Aufbau der kommunistischen Gesellschaft hat nicht nur theoretische, sondern auch praktische Bedeutung. Sie zeigt, daß die Partei ihr Machtmonopol nicht aufgeben will, sondern es weiter auszubauen gedenkt. Die neue Theorie über die Unsterblichkeit der Partei soll nicht nur zur Rechtfertigung für die Erhaltung und Intensivierung der unbeschränkten Machtstellung der KPdSU dienen, sondern auch ihre verstärkten Ansprüche auf die totalitäre Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung der Sowjetunion in der Zukunft unterstreichen. Das Endziel ist nicht wie bei *Marx* die Selbstverwirklichung der menschlichen Persönlichkeit, sondern die Schaffung eines in seiner Mündigkeit beschränkten und von der Partei gesteuerten Kollektivmenschen.

Die entscheidende Frage ist: Wie lange wird die sowjetische Gesellschaft, die inzwischen den Mündigkeitsgrad einer, wenn auch in manchen Erscheinungsformen noch primitiven Industriegesellschaft erlangt hat, die über so viele schöpferische Talente und von der Vergangenheit her über ein reiches Kulturerbe verfügt, die Bevormundung durch eine Herrschaftsorganisation dulden, für die der Apparat und nicht der Mensch entscheidende Priorität besitzt? Die innenpolitische

Problematik verbindet sich, wie wir insbesondere bei der Betrachtung der auf die Errichtung eines kommunistischen Weltstaates abzielenden Pläne sahen, mit der außenpolitischen. Dies wird bei der Frage nach dem Schicksal der Nationen und Völker im Vollkommunismus besonders deutlich.

Das Parteiprogramm, das auch in seiner weltrevolutionären Zielsetzung als eine „Anleitung zum Handeln" verstanden sein will, weist so auf die Interdependenz zwischen der sowjetischen Innen- und Außenpolitik hin, die sich unter *Chruschtschow* stärker bemerkbar macht als zu Lebzeiten *Stalins*[60].

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. Walter *Rostow*, „Stadien wirtschaftlichen Wachstums", Göttingen 1960, S. 94 ff.

[2]) Vgl. den Wortlaut in Boris *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", München 1960, S. 314—334.

[3]) Wortlaut: Plenum des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion 10.—18. Januar 1961. Stenographischer Bericht (russ.), Moskau 1961, S. 520—605.

[4]) Vgl. den Wortlaut des Beschlusses des Zentralkomitees der KPdSU und des Ministerrats der UdSSR vom 16. Oktober 1959, „Ueber Maßnahmen zur Steigerung der Produktion, zur Erweiterung des Sortiments und zur Verbesserung der Qualität von Kultur- und Haushaltswaren", in *Ost-Probleme*, 11. Jg., 1959, S. 758—760.

[5]) Vgl. den Wortlaut der Chruschtschow-Rede vor dem Obersten Sowjet der UdSSR vom 5. Mai 1960, Beilage zu „Die Sowjetunion heute", ferner Boris *Meissner*, „Die Innenpolitik Chruschtschows", in *Osteuropa*, 2. Jg. 1961, S. 91/2.

[6]) Vgl. Walter *Hildebrandt*, „Die Konsumentwicklung der Sowjetunion und ihre Probleme", in *Wirtschaftsdienst*, 41. Jg., 1961, S. 361 ff.

[7]) Vgl. Peter *Knirsch*, „Der Lebensstandard in der Sowjetunion", in *Osteuropa-Wirtschaft*, 5. Jg., 1960, S. 196 ff.

[8]) Vgl. Josef *Stalin*, „Oekonomische Probleme des Sozialismus", Stuttgart 1952, S. 17.

[9]) Vgl. den Wortlaut des Gesetzes über die Lohnsteuerreform bei Arbeitern und Angestellten vom 7. Mai 1960, in *Prawda* vom 8. Mai 1960; deutsche Uebersetzung in *Ost-Probleme*, 12. Jg., 1960, S. 366.

[10]) Vgl. *Ost-Probleme*, 12. Jg., 1960, S. 367/8.

[11]) Vgl. ebenda, a. a. O., S. 367.

[12]) Vgl. *Westnik Statistiki* (Nachrichtenblatt der Statistik), 1961, Nr. 7, S. 94.

[13]) Vgl. Deutsches Industrieinstitut (Herausgeber): „Taschenbuch für die Wirtschaft", Köln 1961, S. 565.

[14]) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 221.

[15]) Zu den Zahlen vgl. „Taschenbuch für die Wirtschaft", 1961, S. 436; Alec *Nove*, „Social Welfare in the USSR", in *Problems of Communism*, 9. Jg., 1960, Nr. 1, S. 5.

[16]) Zu den deutschen Zahlenangaben vgl. „Taschenbuch für die Wirtschaft", 1961, a. a. O., S. 212; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Herausgeber): „Deutschland heute", Bonn 1959, S. 418.

[17]) Zu den sowjetischen Zahlenangaben vgl. die Angaben von P. *Mstislawski* in *Neue Zeit*, 1960, Nr. 22; *Die Sowjetunion heute* vom 20. August 1958.

[18]) Vgl. „Der Oeffentliche Haushalt der UdSSR für 1961", Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 4. August 1961.

[19]) Vgl. „Taschenbuch für die Wirtschaft", 1961, a. a. O., Tabelle 70.

[20]) Tabelle nach *Nove*, a. a. O., S. 2.

[21]) Vgl. den Bericht des Gesundheitsministers der UdSSR, S. *Kuraschow*, auf der Aktivistenkonferenz des sowjetischen Gesundheitswesens, *TASS*-Meldung vom 6. Dezember 1960; „SSSR w ziffrach w 1960 godu" (UdSSR in Zahlen im Jahre 1960), Moskau 1961, S. 355, nennt für 1960 eine Gesamtzahl von 400 000 Aerzten (ohne Zahnärzte).

[22]) Zahlen nach *Nove*, a. a. O., S. 2.

[23]) Vgl. *Knirsch*, a. a. O., S. 199.

[24]) Vgl. Oskar *Anweiler*, „Gesellschaftliche Probleme der sowjetischen Erziehung", in *Das Parlament* vom 20. September 1961, Beilage.

[25]) Zu den politisch-soziologischen und wirtschaftlichen Beweggründen der Erziehungs- und Bildungsreform *Chruschtschows* vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 114 ff; 226 ff.

[26]) Zu den sowjetischen Zahlen vgl. die Mitteilungen der Statistischen Zentralverwaltung beim Ministerrat der UdSSR über die Ergebnisse der Volkszählung vom 15. Januar 1959, in *Prawda* vom 10. Mai 1959 und 4. Fe-

bruar 1960; ferner: „UdSSR in Zahlen 1960", a. a. O., S. 305 ff.

[27]) Zu der Entstehung und dem soziologischen Charakter der Sowjetintelligenz vgl. Boris *Meissner*, „Der Wandel im sozialen Gefüge der Sowjetunion", in EA 9/1950, S. 2989 bis 3004. Zur Zahl der Spezialisten: „UdSSR in Zahlen 1960", a. a. O., S. 299.

[28]) Zahlen nach *Der aktuelle Osten* vom 26. März 1960, S. 4/5; „UdSSR in Zahlen 1960", a. a. O., S. 313.

[29]) Vgl. „Deutschland heute", a. a. O., S. 732.

[30]) Ebenda, a. a. O., S. 721.

[31]) Vgl. „Stärken und Schwächen der sowjetischen Wissenschaft", in EA 18/1961, S. 518—524.

[32]) entfällt.

[33]) Vgl. K. *Westen*, „Die rechtstheoretischen und rechtspolitischen Ansichten Josef Stalins", Lindau/Konstanz 1959, S. 25 ff.

[34]) Vgl. *Westen*, a. a. O., S. 32 ff.

[35]) Vgl. Boris *Meissner*, „Rußland im Umbruch. Der Wandel in der Herrschaftsordnung und sozialen Struktur der Sowjetunion", Frankfurt/Main 1951, S. 16 ff.; *Westen*, a. a. O., S. 87 ff.

[36]) Wortlaut: *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 398—407.

[37]) Vgl. G. *Schitarjow*, „Powyschenije rukowodjaschtschej roli partii w stroitel'stwe Kommunisma" (Die Stärkung der führenden Rolle der Partei beim Aufbau des Kommunismus), in *Kommunist*, 1958, Nr. 12, S. 8—18.

[38]) Boris *Ponomarjow*, Fjedor *Konstantinow*, J. *Andropow*, „Na starych rewisionistskich posizijach" (Auf alten revisionistischen Positionen), in *Kommunist*, 1960, Nr. 8, S. 24—28.

[39]) W. W. *Nikolajew*, „O raswitii socialistitscheskoj gosudarstwennosti w kommunistitscheskoje obschtschestwennoje samouprawlenije" (Ueber die Entwicklung der sozialistischen Staatlichkeit zur kommunistischen Selbstverwaltung), in *Woprossy Filosofii* (Fragen der Philosophie), 1960, Nr. 12, S. 25—72.

[40]) *Nikolajew*, a. a. O., S. 36.

[41]) Pjotr S. *Romaschkin*, „Sozialistitscheskoje gossudarstwo i kommunistitscheskoje samouprawlenije" (Sozialistischer Staat und kommunistische Selbstverwaltung), in *Partijnaja Shisn (Parteileben)*, 1961, Nr. 9, S. 9 bis 16.

[42]) Pjotr S. *Romaschkin*, „Raswitije funkzii Sowjetskowo gossudarstwo" (Die Entwicklung der Funktionen des Sowjetstaates), in *Sowjetskoje Gossudarstwo i Prawo* (Sowjetstaat und Recht), 1958, Nr. 10, S. 3—18; Ders.: „Nowyi etap w raswitii Sowjetskowo gossudarstwa" (Eine neue Etappe in der Entwicklung des Sowjetstaates), in *Sowjetskoje Gossudarstwo i Prawo* (Sowjetstaat und Recht), 1960 Nr. 10, S. 31—40.

[43]) *Romaschkin*, a. a. O., S. 16.

[44]) Josef *Stalin*, Werke, Bd. 6, Ost-Berlin, 1952, S. 160.

[45]) Vgl. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 257 ff.

[46]) Vgl. „Neue Richtlinien der Wirtschaftsverwaltung im Wirtschaftsprogramm der KPdSU", in *Der aktuelle Osten* vom 28. September 1961, S. 4 ff.

[47]) *Marx*, a. a. O., S. 29.

[48]) Vgl. F. *Burlazkij*, „Woprossy gossudarstwa w projekte Programmy KPSS" (Fragen des Staates im Programm der KPdSU), in *Kommunist*, 1961, Nr. 13, S. 37—48; A. *Butenko*, Istoritscheskaja missija diktatury proletariata" (Die historische Mission der Diktatur des Proletariats), in *Kommunist*, 1961, Nr. 14, S. 48—59.

[49]) Vgl. die Beispiele bei Klaus *Mehnert*, „Der Sowjetmensch", Stuttgart 1958; Harald *Laeuen*, „Die soziale Differenzierung in der Sowjetunion", in *Das Parlament* vom 17. August 1955, Beilage.

[50]) Vgl. *Meissner:* „Rußland im Umbruch", a. a. O., S. 10 ff.; Ders.: „Rußland unter Chruschtschow", a. a. O., S. 193 ff.

[51]) Vgl. Boris *Meissner*, „Die Rechtsstellung der KPdSU", *Jahrbuch für Ostrecht*, 2. Jg., 1961, Heft 2.

[52]) Eine nähere Darstellung der sowjetischen Lehre von den Staatsfunktionen findet sich in einem Aufsatz des Verfassers, der demnächst in *Osteuropa-Recht* erscheint.

[53]) Vgl. *Butenko*, a. a. O., S. 59.

[54]) *Butenko*, a. a. O., S. 58.

[55]) Elliot R. *Goodman*, „The Soviet Design for a World State", New York 1960, S. 25 ff.; George A. *Brinkley*, „Das Absterben des Staates", in *Osteuropa*, 11. Jg. 1961, S. 628.

[56]) Vgl. Bodo *Dennewitz*—Boris *Meissner*, „Die Verfassungen der modernen Staaten", Bd. I, Hamburg 1947, S. 180.

[57]) Vgl. *Stalins* Brief an *Lenin* vom 12. Januar 1920 in: Wladimir Iljitsch *Lenin*, „Sämtliche Werke", Bd. XXV, Wien—Berlin 1930, S. 737/8, Anmerkungen 138.

[58]) Vgl. Josef *Stalin*, „Der Marxismus und die nationale und koloniale Frage", Ost-Berlin 1950, S. 328 ff.

[59]) Stanislaw Gustawowitsch *Strumilin*, „Rabotschij Byt i Kommunism" (Lebensweise der Arbeiter und der Kommunismus), in *Nowyj Mir* (Neue Welt), 1960, Nr. 7, S. 210.

[60]) Vgl. *Meissner*, „Die Außenpolitik Chruschtschows", a. a. O., S. 601.

Hinweise auf aktuelle Neuerscheinungen zu Fragen der internationalen Politik

Zusammengestellt von der Dokumentationsstelle des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Um unseren Lesern den Ueberblick über die aktuellen Neuerscheinungen im Bereich der internationalen Politik zu erleichtern, werden wir in Zukunft neben den Literaturaufsätzen kurze Hinweise auf aktuelle Neuerscheinungen bringen. Sie enthalten eine Auswahl aus den für die Bibliothek des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik angeschafften Büchern, Amtsdrucksachen, Zeitschriften und, in Ausnahmefällen, Zeitungen. Erläuternde Hinweise, die kein Qualitätsurteil bedeuten, erfolgen in der Regel dort, wo der Buchtitel den Inhalt und die Bedeutung der Veröffentlichung nicht ohne weiteres erkennen läßt.

Bücher und Broschüren

American Diplomacy in a New Era. Ed. by Stephan D. Kertesz. Notre Dame, Ind.: Univ. of Notre Dame 1961. XI, 601 S. (International Studies of the Committee on International Relations. Univ. of Notre Dame.) DM 40,—.

Eine Sammlung von Aufsätzen namhafter Wissenschaftler (u. a. Hans Morgenthau, Philip Mosely, Lindsay Rogers) über Fragen der amerikanischen Außenpolitik in den verschiedenen Regionen der Welt, die die Politik führenden und kontrollierenden Kräfte mit einem Ausblick auf die künftige Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik.

L'Année politique 1960. Paris: Presses Universitaires de France 1961. XV, 748 S. DM 39,40.

Annuaire Européen. European Yearbook. Publié sous les auspices du Conseil de l'Europe. Publ. under the auspices of the Council of Europe. Vol. V. La Haye / The Hague: Nijhoff 1959. XV, 755 S. Gulden 41,—.

Annuaire Européen. European Yearbook. Publié sous les auspices du Conseil de l'Europe. Publ. under the auspices of the Council of Europe. Vol. VI. La Haye/ The Hague: Nijhoff 1959. XIII, 530 S. Gulden 31,—.

Der Band V des unter der Schirmherrschaft des Europarats veröffentlichten „Europa-Jahrbuches“ behandelt das Jahr 1957, der Band VI das Jahr 1958. Beide Bände enthalten Artikel zu Problemen der europäischen Integration, die wichtigsten Dokumente im Wortlaut und Berichte über die Tätigkeit der europäischen Organisationen sowie eine ausgewählte Bibliographie.

Ansprenger, Franz: Politik im Schwarzen Afrika. Die modernen politischen Bewegungen im Afrika französischer Prägung. Köln und Opladen: Westdt. Verl. 1961. 516 S. (Schriften des Heinrich-Barth-Institutes.) DM 39,—.

Broszat, Martin: Nationalsozialistische Polenpolitik 1939—1945. Stuttgart: Deutsche Verl. Anst. 1961. 198 S. (Schriftenreihe der Vierteljahresh. für Zeitgeschichte. Nr. 2.) DM 7,80.

Camps, Miriam: Division in Europe. London: Political and Economic Planning 1960. 66 S. (P. E. P. Occasional Paper. No. 8.) s 6/—.

Dieses Heft stellt die Fortsetzung der P. E. P. Publication Occasional Paper No 2 „The Free Trade Area Negotiations“ vom April 1959 dar und führt den Bericht über die Verhandlungen zur Bildung einer Freihandelszone von Anfang 1959 bis zur Ratifikation des Vertrages über die EFTA fort.

Chronology of the United Nations 1960. Ed. by A. G. Mezerik. New York: International Review Service 1961. 70 S. (International Review Service, Vol. 7. No 62.) $ 2,50.

Eine Uebersicht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen im Jahre 1960 mit Anhängen über Mitglieder und Struktur der Organisation.

Deuerlein, Ernst: Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941—1949. Darstellung und Dokumente. Mit 16 Karten und Uebersichten. 2., durchges. und erw. Aufl. Frankfurt am Main, Berlin: Metzner 1961. 494 S. (Die Einheit Deutschlands. Bd. 1.) DM 31,50.

Direct Elections and the European Parliament. London: Political and Economic Planning 1960. 39 S. (P. E. P. Occasional Paper. No 10.) s 4/—.

Darstellung und Analyse der vom Europäischen Parlament am 17. Mai 1960 angenommenen Konvention zur Einführung direkter europäischer Wahlen.

Drück, Helmut: Die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Atomenergie innerhalb Europas. Frankfurt am Main, Berlin: Metzner 1959. 228 S. (Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg. Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel. Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen. Dokumente. Bd. 30.) DM 28,50.

Dokumentation über die institutionelle Entwicklung und die technischen und rechtlichen Grundlagen der atomaren Zusammenarbeit in Europa in den Jahren 1953 bis 1959. Vorangestellt ist eine ausführliche und quellenmäßig gut belegte systematische Darstellung.

Duverger, Maurice: La VIe république et le régime présidentiel. Paris: Fayard 1961. 140 S. (Les Idées de la Vie.) DM 5,35.

Europas Wirtschaftseinheit von morgen. Von M Bye, A. Doucy, H. Giersch [u. a.]. Ermittlungen einer Studiengruppe, geleitet von Raymond Racine. Baden-Baden, Bonn: Lutzeyer 1960. 268 S. (Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft. H. 15.) DM 28,—.

Beiträge zur wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspraktischen Untermauerung der europäischen Integration, die aus Untersuchungen hervorgingen, die im Rahmen eines Seminars des Europäischen Kulturzentrums in Genf vor der Ratifizierung der Verträge zur EWG und EAG durchgeführt wurden.

Europa-Taschenbuch 1961. Europäische und internationale Zusammenschlüsse. Hrsg. von Albert Oeckl. 2. Aufl. Bonn: Festland 1961. 320 S. DM 19,50.

Ein knapp gehaltener und trotzdem umfassender Ueberblick über Aufbau, Gliederung und Aufgaben von mehr als 1000 wichtigen europäischen und internationalen Institutionen und Organisationen.

Faust, Fritz: Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung. Frankfurt am Main, Berlin: Metzner 1959. 201 Seiten.

Eine nützliche Zusammenfassung der völkerrechtlichen Literatur über das Potsdamer Abkommen, seine Vorgeschichte und seinen Inhalt, soweit er Deutschland betrifft. Der Wert der Schrift liegt in der gründlichen Verarbeitung der deutschsprachigen Literatur und der wichtigsten Memoirenwerke.

Foot, M. R. D.: Men in Uniform. Military manpower in modern industrial societies. With a forew. by Alastair Buchan. Publ. for the Institute for Strategic Studies. London: Weidenfeld and Nicolson 1961. X, 161 S. (Studies in International Security: 3.) s 21/—.

Vergleichende Darstellung der verschiedenen Rekrutierungssysteme, mit denen typische moderne Industriestaaten unter den Notwendigkeiten wirtschaftlicher Expansion das Personal für ihre Streitkräfte gewinnen.

Hitlers zweites Buch. Ein Dokument aus dem Jahr 1928. Eingel. und komm. von Gerhard L. Weinberg. Mit einem Geleitw. von Hans Rothfels. Hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte. Stuttgart: Deutsche Verl. Anst. 1961. 227 S. (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte. Bd. 7.) DM 19,80.

Jacobsen, Hans-Adolf: Ausgewählte Dokumente zur Geschichte des Nationalsozialismus 1933—1945 hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen und Werner Jochmann. Lfg. 1 u. 2. Bielefeld: Verl. Neue Gesellschaft 1960. Getr. Pag. (Arbeitsblätter für politische und soziale Bildung.) DM 4,50.

Kamarinéas, Panajotis P.: Die Auslegung und Anwendung des Art. 60 des Montanunionvertrages durch die Hohe Behörde und den Gerichtshof. Marburg: Elwert 1961. 126 S. DM 14,—.

Lindsay, Kenneth: European Assemblies. The experimental period 1949—1959. London: Stevens, New York: Praeger 1960. XXI, 267 S. s 35/—.

Der Band enthält ein auf der Haager Konferenz über europäische Versammlungen 1959 von Kenneth Lindsay gehaltenes Referat über Funktion, Arbeitsweise und Problematik der europäischen parlamentarischen Versammlungen sowie Untersuchungen über die Beziehungen der nationalen Parlamente zu den internationalen Körperschaften, die der Konferenz als Arbeitsdokumente vorlagen. Der Autor bleibt jedoch nicht bei der Analyse stehen, sondern unterbreitet gleichzeitig Vorschläge für eine Verbesserung der Arbeit der europäischen Parlamente und ihrer Außenbeziehungen.

Literatur über Entwicklungsländer, bearb. von der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Selbsthilfe und Sozialforschung Köln. Bd. 2: Eine Zusammenstellung des wichtigsten Schrifttums russ. Sprache 1950 bis 1959. Hannover: Verl. für Literatur und Zeitgeschichte 1961. 88 S. (Sozialwiss. Schriften.) DM 19,80. Bd. 1 ist noch nicht ersch.

Robertson, A. H.: The Council of Europe. Its structure, functions and achievements. With a forew. by Guy Mollet. Publ. under the auspices of the London Institute of World Affairs. 2nd ed. London: Stevens 1961. XV, 288, VIII S. (The Library of World Affairs. No 32.) s 45/—.

Umfassende, systematisch aufgebaute Studie über den Europarat mit Quellennachweisen, einer Bibliographie und einem dokumentarischen Anhang. Das Buch kann auch dem Politiker als Nachschlagewerk gute Dienste leisten. Die hier vorliegende 2. Auflage ist bis zur 12. Sitzung des Europarats (April 1960) erweitert worden.

Segal, Ronald: Political Africa. A who's who of personalities and parties. In coll. with Catherine Hoskyns [u. a.]. London: Stevens 1961. IX, 475 S. DM 23,20.

Stearman, William Lloyd: The Soviet-Union and the Occupation of Austria. (An analysis of Soviet policy in Austria, 1945—1955.) Bonn, Wien [usw.] Siegler 1961. 192 S. DM 18,20.

Treue, Wolfgang: Deutsche Parteiprogramme 1861—1961. 3. Aufl. Göttingen, Berlin, Frankfurt: Musterschmidt 1961. 404 S. (Quellensamml. zur Kulturgeschichte. Bd 3.) DM 19,80.

Valeurs de base de la Communauté Atlantique par Ernst Bieri [u. a.] Préf. de Paul van Zeeland. Leyden: Sythoff 1961. 108 S. (La Conférence sur la Communauté Atlantique.) DM 12,20.

Der Weg der Europäischen Föderation. München: Verl. Pressverein Volksbote 1961. 88 S. (Schriftenreihe der Ackermann-Gemeinde. H. 15.) DM 2,—.

Amtsdrucksachen

Activities of Private United States Organisations in Africa, Hearings, May 8—June 1, 1961. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. IV, 280 S. (Comittee on Foreign Affairs. Congress 87. Sess. 1).

L'Aide Soviétique aux Pays en Voie de Développement. Les accords de coopération économique et technique conclus en 1960. Paris: La documentation française 1961. 9 S. (Notes et Etudes Documentaires. No. 2.797.)

Barnes, William and John Heath Morgan: The Foreign Service of the United States. Origins, development, and functions. Washington: Dept. of State 1961. XIII, 430 S. (Dept. of State Publ. 7050.)

Council of Economic Advisers. Executive Office of the President: Economic Growth, Challenge and Opportunity, address by Walter H. Heller to Loeb awards 4th annual presentation luncheon, New York City, May 18, 1961. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 17gez. Bl.

Deutschland heute. Mit einem Geleitw. von Konrad Adenauer. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 63 Schaubilder und 162 Tab. im Text, 48 Kunstdruck-Bildtaf. und ein Kt.-Anh. 6. neu bearb. Aufl. Wiesbaden: Steiner 1961. 917 S.

Engl. Ausg. ersch. u. d. T.: „Germany Reports". Franz. Ausg. ersch. u. d. T.: „L'Allemagne Nouvelle".

Europäisches Währungsabkommen. Erster Jahresbericht des Direktoriums 1959. Dt. Uebers. hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft. Bonn 1960. 173 S.

Exchange of Notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Federal Republic of Germany Concerning the Settlement of the Outstanding Claim of the United Kingdom in Respect of Post-war Economic Assistance to Germany, arising out of the Agreement of Febr. 27, 1953. Bonn, April 25, 1961. London: H. M. Stationery Office 1961. 4d. (Cmnd. 1445.)

Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conferences at Cairo and Teheran 1943. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. LXXXVIII, 932 S. (Dept. of State Publ. 7187.) DM 17,60.

Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945 (In two volumes). Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1960.
1: CXXVIII, 1088 S. (Dept. of State Publ. 7015.)
2: CLXXVI, 1645 S. (Dept. of State Publ. 7163.)

The Nuclear Test-ban Treaty: Gateway to Peace. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 26 gez. Bl. (Dept. of State Publ. 7254. Disarmament Series 3.)
Amerikanisches Weißbuch veröffentlicht am 23. 8. 1961.
Deutsche Uebers.: Vertrag zur Einstellung der Kernwaffenversuche: Ein Tor zum Frieden (nebst Vorbemerkung). Veröffentlichung des „Amerika Dienst" vom September 1961. 28 gez. Bl.

Aus Zeitschriften

Allemann, Fritz René: Ulbricht Triumphator. In: Der Monat. Jg. 13. H. 156. September 1961. S. 6—14.
Eine Analyse der Zwangsmaßnahmen vom 13. August 1961 und der westlichen Reaktionen.

Boyer, William W., und Akra, Neylân: The United States and the Admission of Communist Cina. In: Political Science Quarterly. Vol. LXXVI. No. 3. September 1961. S. 332—353.

Gareau, Frederik H.: Nuclear Deterrence: A Discussion of the Doctrine. In: Orbis. Vol. V. No. 2. Summer 1961. S. 182—197.

Die Konferenz von Teheran zwischen den Oberhäuptern der drei Großmächte (28. November bis 1. Dezember 1943). In: Deutsche Außenpolitik (Ost-Berlin). H. 9. September 1961. S. 1113—1132. Wird fortgesetzt.
Nachdruck der sowjetischen Protokolle der Konferenz von Teheran aus der Moskauer Zeitschrift Meshdunarodnaja Shisn.

Lowenthal, Richard: Weltgleichgewicht und Weltmission. Wandlungen der übernationalen Rolle der Vereinigten Staaten. In: Der Monat. Jg. 13. H. 155. August 1961. S. 5—14.

Meissner, Boris: Die Sowjetunion vor dem XXII. Parteitag. II. Die Außenpolitik Chruschtschows. In: Osteuropa. Jg. 11. H. 9. September 1961. S. 601—619.

Nahlik, Stanislaw Edward: Atomic Weapons and International Law. In: polish perspectives. Vol. IV. No. 8—9. August —September 1961. S. 12—32.

O—P: Die internationalen kommunistischen Frontorganisationen. In: Ost-Probleme. Jg. 13. Nr. 18 bis 19. 15. September 1961. S. 546—601.
Ein Ueberblick über die wichtigsten internationalen kommunistischen Organisationen.

Polak, Karl: Die „supranationalen" Paktsysteme widersprechen der nationalen Selbstbestimmung. In: Deutsche Außenpolitik (Ost-Berlin). H. 9. September 1961. 1029—1044.

Ritvo, Herbert: Moskau — vom Polizei-Staat zum Partei-Staat. In: Außenpolitik. Jg. 12. H. 10. Oktober 1961. S. 659—667.

Rivkin, Arnold: Principal Elements of U.S. Policy towards Under-developed Countries. In: International Affairs. Vol. 37. No. 4. October 1961. S. 452—464.

Rothman, Stanley: British Labor's „New Left". In: Political Science Quarterly. Vol. LXXVI. No. 3. September 1961. S. 393—401.

Zamis, Guido: Von welchem Deutschland droht Frankreich Gefahr? In: Deutsche Außenpolitik (Ost-Berlin). H. 9. September 1961. S. 1045—1057.

Probleme und Perspektiven der europäischen Sicherheitspolitik nach dem 13. August 1961

Von Fritz Erler

Vor 1914 wurde Weltpolitik von Europa gestaltet. Europäische Macht war gegenwärtig in allen fremden Erdteilen. Nach zwei Weltkriegen, die als europäische Bürgerkriege angefangen haben, stehen jetzt im Herzen des Kontinents, am Brandenburger Tor in Berlin, ein Soldat aus Sibirien und ein Soldat aus Texas einander gegenüber.

Das zeigt, daß sich für uns in Europa im Verlauf einer Generation die Verhältnisse auf dem Erdball grundlegend gewandelt haben. Andere Weltmächte haben Europa abgelöst. Darin liegt für uns eine Aufgabe: Europa kann nicht nur Gegenstand der Entscheidungen anderer sein. Wir müssen darum ringen, in enger Solidarität mit den Vereinigten Staaten von Amerika unser eigenes Schicksal wieder selbst mitgestalten zu können.

Es handelt sich heute um einen weltweiten Konflikt zwischen den Lebensformen der Freiheit und den totalitären Lebensformen anderer. Dieser Konflikt hat viele Schauplätze. Ein Brennpunkt, an dem er besonders sichtbar wird, ist die Stadt, in der ich geboren und aufgewachsen bin: Berlin. Im folgenden soll einiges zu der Entwicklung dessen gesagt werden, was heute als das sogenannte „Berlin-Problem" die Schlagzeilen der Weltpresse füllt.

DIE ZIELE DER SOWJETISCHEN BERLIN-POLITIK

Im Oktober 1958 sprach die Sowjetunion zum ersten Male jene Drohung aus: Innerhalb von sechs Monaten müsse Berlin in eine sogenannte „Freie Stadt" verwandelt, das heißt in Wahrheit: aus seiner jetzigen Gemeinschaft mit dem Westen herausgebrochen werden, müßten durch einen Friedensvertrag mit der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands und den dortigen Behörden, wenn möglich auch mit der Bundesrepublik Deutschland, alle Rechte der Westmächte in Berlin erlöschen. Das wirkliche Ziel der sowjetischen Politik war doch wohl, die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges zu fixieren, den sowjetischen Machtbereich in Europa zu konsolidieren, die sowjetische Besatzungszone Deutschlands als eigenen

---

Fritz *Erler,* Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Stellvertretender Präsident der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und Vizepräsident des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung.

Dem vorliegenden Beitrag liegt ein Referat zugrunde, das der Verfasser in der Eröffnungssitzung der VI. deutsch-französischen Konferenz am 10. November 1961 in Bad Godesberg hielt.

Staat mit allgemeiner Anerkennung in die Politik einzuführen und Berlin allmählich in den kommunistischen Machtbereich zu bringen. Dies waren — und sind! — die Ziele der sowjetischen Deutschland-Politik.

Im Dezember 1958 hat der NATO-Rat darauf eine sehr kluge Antwort gegeben. Er hat gesagt, daß der Westen bereit sei, a u c h über Berlin zu verhandeln, aber nicht n u r über Berlin, sondern nur im Zusammenhang mit der deutschen Frage und den Problemen der Sicherheit.

Darüber wurde auf der Genfer Konferenz des Jahres 1959 lange debattiert. Die Diskussion auf der geplanten Gipfelkonferenz in Paris im Jahre 1960 kam gar nicht erst zustande.

Das ursprünglich auf sechs Monate befristete sowjetische Ultimatum — wenn man es so nennen kann — ist inzwischen mehrfach abgelaufen. Das Ziel ist jedoch unverändert geblieben. Die Drohung mit einem sogenannten Separatvertrag wird unverändert wiederholt, auch wenn der Termin immer wieder erneut hinausgeschoben wird.

Ist eigentlich diese Drohung mit dem sogenannten Separatvertrag die Hauptgefahr? Kommt eigentlich alles darauf an, das Zustandekommen dieses Vertrages zu verhindern? Ich glaube nicht, daß es möglich ist, die Sowjetunion daran zu hindern, einen Vertrag mit einem ihrer eigenen Geschöpfe zu Papier zu bringen. Das Entscheidende für uns ist nicht das Stück Papier, das zustande kommt, sondern sind die Folgerungen, welche die Sowjetunion und ihre Satelliten aus einem solchen Papier dann zu ziehen bereit wären oder glauben herleiten zu können. Entscheidend ist, ob ein solches Abkommen der Sowjetunion mit einem ihrer Geschöpfe andere, unsere Rechte beeinträchtigen kann, ohne daß man mit uns zu Abmachungen über die betreffenden Gegenstände gekommen ist. „Mit uns“ heißt in diesem Zusammenhang nicht nur mit uns Deutschen, sondern mit uns allen, die im Westen unmittelbar von den Dingen in und um Berlin berührt werden.

Die wirkliche Gefahr scheint mir daher nicht so sehr jenes angedrohte Stück Papier zu sein, sondern vielmehr das, was man damit will. Die Sowjetunion hat zwar ihre Bereitschaft bewiesen, den angedrohten Separatvertrag aufzuschieben, aber sie hat damit angefangen, das, was sie haben wollte, auch ohne den Vertrag schon zu nehmen und in die Tat umzusetzen. Teilweise ist doch der Inhalt jenes angedrohten Vertrages am 13. August 1961 durch die Annektierung des Ostsektors von Berlin bereits vorweggenommen worden. Es ist gar nicht ausgeschlossen, daß auch ein weiterer Aufschub des Vertrages einhergeht mit neuen Versuchen, weitere Teile vorwegzunehmen.

VORAUSSETZUNGEN FÜR KÜNFTIGE BERLIN-VERHANDLUNGEN

An dieser Stelle muß auf einige Gegebenheiten der Berliner Probleme hingewiesen werden. Wenn von Berlin gesprochen wird, muß man daran erinnern, daß der Viermächtestatus g a n z Berlin umfaßt. Wer es erlaubt, daß er auf Beschränkungen zusammenschrumpft, die nur für West-Berlin gelten, der hat bereits zur

Hälfte die sowjetische Forderung erfüllt und den anderen Teil Berlins ohne Gegenleistung allein dem sowjetischen Einfluß überlassen.

Diese Gegebenheit spielt eine Rolle etwa bei der Erörterung darüber, ob nicht unter dem Dach des Viermächtestatus, solange in Ost-Berlin Körperschaften der Zonenbehörden tagen, auch die Bundesrepublik mit ihren Organen — vom Bundespräsidenten über den Bundestag — eben um der Symmetrie und der gesamten Aufrechterhaltung des Viermächtestatus willen in West-Berlin physisch präsent sein muß.

Ich möchte weiter daran erinnern, daß es einige erfreulich klar gewordene Notwendigkeiten gibt. Zu den Rechten, die für den Bestand der Freiheit Berlins unentbehrlich und infolgedessen auch in den bisherigen Verhandlungen gegenüber der Sowjetunion als unverzichtbar bezeichnet worden sind, gehören:

1. die Präsenz, vor allem die militärische Präsenz der Westmächte als Schutz für die Freiheit,

2. der freie Zugang zur Stadt schlechthin — nicht nur für das Militär und die Lieferungen für das Militär —, wobei der Luftverkehr als der einzige unkontrollierte Zugang für Zivilpersonen und Güter für die Bewahrung der Freiheit Berlins besonders wichtig ist,

3. das Recht der Berliner, ihre Lebensform selbst zu wählen und sich ihre eigene Regierung zu schaffen,

4. die Aufrechterhaltung der Verbundenheit West-Berlins mit dem Rechts- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland und dem Währungsgebiet der D-Mark.

Der letzte Punkt ist leider erst sehr spät in die internationale Debatte gekommen und hat nicht von Anfang an bei unseren Freunden in der Welt jene Aufmerksamkeit gefunden, die nötig gewesen wäre; denn wer diese Verbindung zerreißt, der zerschneidet den Lebensfaden der Stadt und zerstört vom Wirtschaftlichen her das Fundament der Freiheit. Gerade auf diesen Punkt konzentrieren sich daher die sowjetischen Vorstöße, um Berlin scheibenweise seiner Freiheit zu berauben. Hier glaubte bisher die Sowjetunion am wenigsten klar artikulierten westlichen Widerstand zu finden, weil vermeintlich die Rechte der Westmächte dadurch nicht unmittelbar betroffen würden. Sie sind aber dadurch genauso betroffen, wie sie am 13. August betroffen wurden; denn die Zerstörung des Viermächtestatus der Stadt Berlin geht nicht nur die Berliner, sondern den gesamten Westen etwas an. Wer von der Viermächteverantwortung für das Ganze ausgeht, der muß darauf beharren, daß, solange die Westmächte keine Mitverantwortung in Ost-Berlin tragen können, eben unter dem Viermächtestatus keine sowjetischen Interventionen in die Angelegenheiten West-Berlins erlaubt werden können.

DAS BERLIN-PROBLEM ALS TEIL DER DEUTSCHEN FRAGE

Hier zeigt sich nun für uns ein wichtiger psychologischer Aspekt, der in jener NATO-Entschließung bereits zum Ausdruck kommt: die Verbindung des Berlin-Problems mit der deutschen Frage. Wer die Hoffnung zerstört, daß Berlin einmal

aus seiner Insellage herauskommen und in seine wirkliche Funktion in der Zukunft wieder hineinwachsen kann, der zerstört damit zugleich einen Teil des Lebensfadens der Stadt Berlin; denn diese Hoffnung gehört dazu. Die Berliner sind Realisten. Sie rechnen mit langen Zeiträumen. Aber man darf die Hoffnung, aus der Insellage herauszukommen, unter gar keinen Umständen zerstören, weil damit der Geist der Stadt austrocknen würde, und auch der Geist ist eine Realität in dieser Welt.

Noch ein anderer Grund spricht dafür, nicht über Berlin allein zu verhandeln, wenn es zu Erörterungen kommt — und allem Anschein nach kommen die Diskussionen unter den Weltmächten in dieser Frage auf uns zu —, sondern die Berlin-Frage in größere Zusammenhänge hineinzustellen. Eine isolierte Behandlung des Berlin-Problems läßt nämlich äußerst wenig Spielraum. Dort können wir nicht mehr zurück, ohne die Freiheit der Stadt zu gefährden.

Man kann in den Zeitungen einiges über einen wirklich gesicherten Korridor oder über eine zusätzliche Sicherung Berlins durch die Verlegung von Organen der Vereinten Nationen nach Berlin lesen. Darüber ließe sich reden. Nicht an Stelle der westlichen Verantwortung, sondern zusätzlich zur westlichen Verantwortung wäre das durchaus ein erfreulicher Gedanke. Es fragt sich nur, ob die Sowjetunion die Berlin-Krise ausgelöst hat, um die Lage Berlins zu verbessern. Ich wage das zu bezweifeln; denn ihre Haltung ist doch wohl so, daß sie sagt: „Ich will bekommen, was dir gehört, und du darfst jetzt bezahlen, damit du die Hälfte von dem, was dir gehört, noch auf einige Zeit behalten kannst." Eine solche Haltung ist in Wahrheit keine sowjetische Konzession, genauso wie auch die Vertagung der Drohung keine Konzession ist. Nur materielle Gegenleistungen zählen. Es wäre deshalb gefährlich, sich auf Erörterungen über eine Art Miete einzulassen, die dafür zu bezahlen wäre, daß man vom Westen her noch eine Weile in Berlin bleiben dürfte. Dann würde die Erpressung, solange sich an der materiellen und geographischen Position der Stadt nichts ändert, jedes Jahr von neuem wiederholt und die Gegenleistung allmählich so ins Unerhörte gesteigert werden können, daß sie zum Schluß nicht mehr aufgebracht werden kann. Dann wäre Berlin verloren und alles, was man an Gegenleistungen erbracht hätte, auch dahin.

DIE FORDERUNG NACH DEUTSCHEN KONZESSIONEN

Gefährlich ist es ebenfalls, Konzessionen in der breiten Oeffentlichkeit zu erörtern, bevor eine sowjetische Gegenleistung auch nur in Sicht gerät. Damit Klarheit besteht, darf ich hier einige dieser Punkte, die die Spalten der Zeitungen auch in unseren Ländern füllen, in aller Freimut ansprechen. Man hört zum Beispiel oft von unseren westlichen Freunden, die Bundesrepublik Deutschland solle doch endlich als polnische Westgrenze die Oder-Neiße-Linie förmlich anerkennen. Nach meinem Eindruck ist die Sowjetunion sogar im Zusammenhang mit der Berlin-Krise daran nicht einmal besonders interessiert. Was sie fordert, ist die Anerkennung der Westgrenze der sogenannten DDR. Sie betrachtet die Oder-Neiße-Linie mehr oder minder als eine interne Angelegenheit des Ostblocks. Wir müssen unseren Freunden und auch unseren polnischen Nachbarn sagen, daß

wir — wir in der Bundesrepublik Deutschland — sehr gern einmal Partner in einem deutsch-polnischen Gespräch über die künftige deutsch-polnische Grenze sein wollen. Dann muß man aber in Polen wissen, daß es sich bei einem solchen Gespräch nur um die Grenze mit einem wiedervereinigten Deutschland handeln kann. Man kann nicht beides haben: die Spaltung Deutschlands und von den Einwohnern der Bundesrepublik eine Erklärung zu einer Grenze, die bei Fortdauer der Spaltung gar nicht die ihre wäre.

Ein anderes Problem, das in den Erörterungen immer wieder auftaucht, ist die mehr oder weniger förmliche Anerkennung der Tatsache, daß es in der sowjetischen Besatzungszone eine Regierung gibt. In Wahrheit soll eine solche Anerkennung in sowjetischer Sicht die Spaltung Deutschlands zementieren. Nun, wir leugnen keine Tatsache, und die Spaltung unseres Landes ist zur Zeit eine, allerdings höchst unerfreuliche, Tatsache. Wir wissen, daß wir sie zur Zeit nicht ändern können. Wir wissen auch, daß niemand in unserem Land daran denkt, eine solche Tatsache etwa mit Gewalt ändern zu wollen; denn das wäre ein Verbrechen gegenüber allen, auch gegenüber unserem eigenen Volk.

Aber ebenso ist es eine Tatsache, daß das deutsche Volk die Spaltung auf die Dauer nicht hinnehmen wird. Es heißt gegen den Strom der Geschichte zu schwimmen versuchen, wenn man glaubt, man könne das Selbstbestimmungsrecht, das auf dem ganzen Erdball seinen Lauf nimmt, ausgerechnet einem Teil Deutschlands und anderen europäischen Völkern im Herzen Europas versagen und in einer Zeit, in der überall Kolonialregime zusammenbrechen, diese im Herzen Europas aufrechterhalten. Ich bin fest überzeugt: Es ist eine Schicksalsfrage für den Bestand der Demokratie in Deutschland und für die gefühlsmäßige Verbundenheit des deutschen Volkes mit dem Westen, und zwar auch der Deutschen, die jenseits der Zonengrenze zu leben gezwungen sind, ob wir glaubhaft machen, daß die Sache des Selbstbestimmungsrechts auch für das deutsche Volk und die Sache der Freiheit auch für die Mitteldeutschen — beides läuft ja auf die Sache der Einheit des deutschen Volkes hinaus — bei den demokratischen Kräften in Deutschland und in der Welt am allerbesten und am zuverlässigsten aufgehoben sind. Wir wissen, daß wir nicht das Unmögliche fordern oder gar erreichen können. Aber wir warnen davor, das Unnötige und das Gefährliche zu tun.

In dieses Kapitel gehört auch die Erörterung von einseitigen Rüstungsbeschränkungen nur für die Bundesrepublik Deutschland, ohne materielle Konzessionen der anderen Seite, etwa als eine Art Miete für Berlin. Eine solche einseitige Beschränkung rettet Berlin nicht, schadet aber der westlichen Sicherheit. Wir müssen bei allen derartigen Gesprächen bedenken, daß der status quo für die Sowjetunion nichts Festliegendes, sondern eine bewegliche Einrichtung ist, die nur zugunsten, aber niemals zuungunsten der Sowjetunion verändert werden darf. Sicher wäre es ein interessantes Thema, im Zug der Diskussionen über eine weltweite Abrüstung auch einmal zu untersuchen, ob man nicht unter Umständen Schritte zur Abrüstung und zur Verbesserung der europäischen Sicherheit nicht nur als Gegenleistung für Berlin, sondern auf dem Wege zu einem weiteren Ziele unternehmen könnte, ob nicht Kontrollmaßnahmen gegen Ueberraschungsangriffe, Begrenzung und Kontrolle von Rüstungen in größeren Gebieten mit gleich-

wertigen Leistungen beider Seiten — nicht nur auf Deutschland beschränkt — wirklich imstande wären, die Spannungen zu mindern, die Sicherheit zu vergrößern und ein besseres Klima für die Erörterung der deutschen Frage zu schaffen. Das würde, wenn man ernsthaft darüber spräche, vermutlich Berlin auf längere Zeit in den Windschatten und damit aus der Gefahrenzone bringen.

NOTWENDIGKEIT EINER WESTLICHEN INITIATIVE

Aehnliche Wirkungen könnten von einer westlichen diplomatischen Gegenoffensive — auch im Hinblick auf die öffentliche Meinung bei den nichtgebundenen Völkern in der Welt — gegenüber dem sowjetischen vermeintlichen Friedensvertragsentwurf ausgehen. Der Westen könnte dem sowjetischen Spaltungsdiktat einen wirklichen Friedensvertrag mit ganz Deutschland entgegensetzen. Dann müßten wir allerdings alle, auch in Deutschland, bereit sein, im Zuge einer solchen Erörterung auch unbequeme Fragen zu besprechen. Dabei hätte aber der Westen eine sehr gute Position und könnte der Welt klarmachen, daß er wirklich den Frieden will; denn ein Spaltungsdiktat bringt keinen Frieden, sondern Unfrieden, Verzweiflung und bei den unmittelbar Betroffenen sogar Haß. Darauf kann man keine dauerhafte Friedensordnung in Europa gründen.

Auf den verschiedenen genannten Gebieten würde dann in der Abwehr und in der Entwicklung von Positionen, die man der Sowjetunion entgegenstellen könnte, auch einmal über westliche Gedanken und nicht immer nur über sowjetische Papiere geredet werden müssen. Voraussetzung dafür ist eine gemeinsame Haltung des Westens.

Voraussetzung ist aber auch — das sei nicht verschwiegen — ein geistiger Beitrag Deutschlands, in diesem Fall jetzt der Bundesrepublik Deutschland. Wir alle hoffen, daß die in Bildung begriffene Bundesregierung dazu bereit sein wird. Allzu lange war unsere Politik in den letzten Wochen in entscheidender Zeit gelähmt. Die bisherige Haltung hat für die Meisterung dieser Probleme nicht ausgereicht. Es kommt dabei wohl auf ein paar Prinzipien an: fest in der Sache der Bewahrung der Freiheit, der Erhaltung des Friedens und des Ringens um Selbstbestimmung auch für Deutschland, aber einfallsreich in der Wahl der Mittel. Gegenüber einem dynamischen Gegner wie der Sowjetunion genügt nicht die rein diplomatische Abwehr, sondern ihm gegenüber muß man die diplomatische Initiative zurückgewinnen. Nachdem das auch im Koalitionsvertrag steht, wie ich mit Befriedigung gelesen habe, sind diese Prinzipien jetzt wohl Gemeingut aller deutschen Parteien geworden.

Wie verhindern wir, daß weitere einseitige Verschlechterungen unserer gemeinsamen westlichen Positionen in diesen Fragen eintreten? Wie reagieren wir, falls die andere Seite das doch versucht? Hier ist nicht der Ort, über das zu sprechen, was man im NATO-Sprachgebrauch die Contingency-Planung nennt. Es genügt die Feststellung, daß Berlin zu einem Testfall sowjetischer Politik geworden ist — auch für die nichtgebundene Welt —, bei dem geprüft wird, wieweit der Westen willens und fähig ist, gegen unzumutbare Forderungen tatsächlich Widerstand zu leisten. Das ist der Testfall. Ein Zusammenbruch der

westlichen Positionen in Berlin auf einmal oder nach und nach wäre ein Zusammenbruch mit weltweiten Folgen. Daher stellt der sowjetische Druck auf Berlin kein lokales Problem dar. Darum ist auch die Auseinandersetzung um Berlin nicht auf Berlin lokalisierbar. Deshalb handelt es sich um eine Herausforderung der ganzen Allianz. Je klarer dies auch der Sowjetunion sichtbar gemacht wird, um so größer ist die Gewißheit, daß Unheil vermieden werden kann. Wir haben eine Lehre aus den Jahren 1938/39 zu ziehen. Angesichts dessen, was damals geschah, scheut sich mancher Deutsche, das auszusprechen. Nun, ich habe mich damals gegen die Gewaltherrschaft im Herzen Deutschlands gewandt, aber nicht etwa mit dem Ziel, mich heute einer fremden Gewaltherrschaft zu unterwerfen. Deshalb spreche ich die Lehre aus, daß ein Nein zur rechten Zeit den Frieden bewahrt, daß aber Konzessionen ohne Gegenleistung den Appetit des Aggressors nicht befriedigen, sondern vergrößern und man dann ein Jahr darauf ums nackte Leben kämpfen muß.

DER GLOBALE CHARAKTER DER GEGENWÄRTIGEN KRISE

In dieses dunkle Bild gehört der Versuch der atomaren Erpressung hinein, den die sowjetische Politik zum Erschrecken der ganzen Menschheit mit der Explosion der Superbombe und mit der Drohnote an das kleine Finnland begeht. Was ist die Antwort darauf? Wir wissen, daß auch die sowjetischen Atomexplosionen am wirklichen atomaren Gleichgewicht der Weltmächte nicht das geringste geändert haben. Jede der Weltmächte ist, wenn sie angegriffen wird, imstande, sogar noch im Fallen die anderen mit ins Grab zu nehmen. Das ist der Tatbestand, der unverändert vor uns steht. Deshalb ist es unsere Aufgabe, gegenüber der sowjetischen Erpressung die Nerven zu bewahren und uns nicht erpressen zu lassen.

Natürlich besteht die Gefahr, daß die Sowjetunion angesichts jenes weltweiten atomaren Gleichgewichts glaubt, sie könnte durch herkömmliche militärische Mittel vollendete Tatsachen schaffen, weil jede Macht sich scheuen würde, in einem solchen Fall zu dem risikoreichen Einsatz atomarer Mittel zu greifen. Deshalb müssen wir in Europa der Stärkung der Verteidigungskraft auf herkömmlichem Gebiet größere Aufmerksamkeit als bisher widmen, natürlich bei Wahrung der Verbundenheit mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Hierher gehören das Härten der amerikanischen Basen und eine Fülle von technischen Einzelheiten, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden kann. Es ist ferner bekannt, daß wichtige Fragen auf diesem Gebiet zur Zeit noch ungelöst sind.

Eine Lösung all dieser Probleme werden wir nur bei engster Kohäsion im Bündnis finden, und zwar nicht nur innerhalb der sechs Staaten der Gemeinschaft auf dem europäischen Kontinent — so notwendig dies ist —, sondern auch mit Großbritannien und mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Gleichzeitig bedarf es dazu aber einer Verstärkung der politischen Zusammenarbeit, und deren Rückgrat ist die enge Freundschaft zwischen Frankreich und Deutschland, eine der großen Errungenschaften der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die wir nie wieder missen wollen.

VERSTÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Wir dürfen aber darüber Großbritannien nicht vernachlässigen, schon im Hinblick auf die Probleme unserer gemeinsamen Verteidigung. Es geht ja nicht nur um ein wirtschaftliches Problem. Deshalb freuen wir uns, daß ernsthafte Verhandlungen darüber begonnen haben, wie die Briten in unsere Gemeinschaft aufgenommen werden können. Wir freuen uns ferner über die Erkenntnis, daß dem Beitritt Großbritanniens nicht nur wirtschaftliche Bedeutung zukommt, sondern daß es dabei um die politische Zukunft Europas geht. Die Briten teilen mit uns diese Erkenntnis. Großbritannien will auch an der politischen Zusammenarbeit teilnehmen. Wer die Debatten im englischen Parlament nachliest, wird feststellen, daß es darüber keinen Zweifel gibt. Deshalb sollten wir jetzt, da wir über eine Verstärkung der politischen Zusammenarbeit zu sprechen versuchen, auch den Mut haben, die Briten von Anfang an daran zu beteiligen, damit wir nachher nicht erst wieder jahrelang darum ringen müssen, sie an uns heranzuziehen. Ich weiß, welche Probleme — Commonwealth und anderes — damit verbunden sind.

Nach dem, was über die Lage unserer Verteidigung gesagt worden ist, ein hartes Wort: Es gibt keine gemeinsame Verteidigung ohne ein Mindestmaß an gemeinsamer Politik. Das Nähere darüber kann man schon bei einem gewissen Herrn *Clausewitz* nachlesen, der in West und Ost gleichermaßen studiert wird. Eine solche gemeinsame Politik darf aber, wenn wir sie wollen, nicht nur eine Politik der Regierungen, sondern muß eine Politik der Völker sein. Deshalb ist der Gedanke richtig, daß sie sich am wirksamsten in der Wahl eines politischen Parlaments durch die Völker der an einer solchen Gemeinschaft teilnehmenden Staaten manifestieren würde.

Im Laufe der letzten Jahre sind den Exekutivorganen der Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Befugnissen zugewachsen und damit der Kontrolle der nationalen Parlamente entglitten. Damit das kommende Europa ein Europa der Freiheit, ein Europa der Staatsbürger und nicht ein Europa der Bürokratien wird, müssen wir dafür sorgen, daß alles, was die nationalen Parlamente an Aufgaben verlieren, nun nicht bei internationalen Exekutiven, sondern bei dem gewählten Parlament landet. Nur dann sind die Europäer Herr ihrer Geschicke, nur dann gelten die Grundsätze der Demokratie nicht nur innerhalb der Einzelstaaten, sondern in ganz Europa.

Wir sind auf lange Zeit dazu verdammt, in einer gefährlichen Welt zu leben. Um die Gefahren in dieser Welt besser abwehren zu können, bemühen wir uns darum, unsere europäische Gemeinschaft zu festigen. Wir wissen, daß wir dazu über den Rahmen der engeren europäischen Gemeinschaft hinaus vor allem die Solidarität mit dem großen Kinde der europäischen Zivilisation, den Vereinigten Staaten von Amerika, brauchen. Wir wissen, daß selbst die Aufgabe, die diesen Gemeinschaften gestellt ist, noch weiter reicht, bis in die Bereiche des Menschheitsschicksals überhaupt. Wahrscheinlich wird die Arbeit, die wir heute leisten, erst nach langer Zeit von Erfolg gekrönt sein. Dennoch wird sie dazu beitragen, daß diejenigen, die nach uns kommen, einmal frei von Furcht, frei von Unterdrückung und frei von Not leben können.

Wettbewerb im Gemeinsamen Markt

Von Hans von der Groeben

Der Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat dem Europäischen Parlament im Dezember 1960 den Entwurf der EWG-Kommission über eine erste Verordnung zur Durchführung der Artikel 85 und 86 zur Stellungnahme zugeleitet. Damit wird das Problem aufgeworfen, den Platz näher zu bestimmen, der der europäischen Wettbewerbspolitik und damit auch dem Entwurf der Kartellverordnung im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft künftig zukommen wird.

Hierbei ist von der Tatsache auszugehen, daß die erste Phase des Aufbaus des Gemeinsamen Marktes Ende 1961 praktisch abgeschlossen ist. Die Binnenzölle werden bis dahin um mindestens 40 vH verringert sein. Alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr werden beseitigt sein. Der Gemeinsame Außenzolltarif ist festgelegt und bereits Gegenstand internationaler Verhandlungen. Mit einem Wort: Die Zollunion als Kern der Gemeinschaft ist weitgehend verwirklicht.

Damit tritt die EWG in eine neue, zweite Entwicklungsphase ein. In dieser zweiten Phase erlangt der Ausbau der Zollunion zur Wirtschaftsunion entscheidende Bedeutung, das heißt die Verwandlung der sechs nationalen Volkswirtschaften in eine europäische Volkswirtschaft mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Mit anderen Worten, wir müssen dem Gemeinsamen Markt einen Inhalt geben.

Mit der Verabschiedung der Verordnung und der Empfehlungen zur Erleichterung des Kapitalverkehrs sowie der ersten Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind bereits wesentliche Schritte zur Wirtschaftsunion getan worden. Im Zeichen dieses Strebens nach einer Wirtschaftsunion stehen die Bemühungen um eine gemeinsame Außenhandelspolitik, Konjunkturpolitik, Währungspolitik, Verkehrspolitik, Regionalpolitik, Agrarpolitik und nicht zuletzt um eine gemeinsame Wettbewerbspolitik.

Begründung des Wettbewerbs

Es ist das Ziel des EWG-Vertrages, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung sowie eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung herbeizuführen. Deshalb der Abbau der Zölle und Kontingente, die Herstellung der Freizügigkeit für die Produktionsfaktoren, die Schaffung der wirtschaftspolitischen Voraussetzungen für die Oeffnung der Märkte. All dies sind Mittel, um eine bes-

---

Hans *von der Groeben*, Europäische Kommission der EWG, Brüssel. Der Beitrag gibt im wesentlichen eine Rede wieder, die der Autor während der Tagung des Europäischen Parlaments am 19. Oktober 1961 in Straßburg gehalten hat.

sere Arbeitsteilung und eine bessere Ausnutzung der spezifischen Standortbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu ermöglichen.

Es ist nun aber unbestreitbar — und die Verfasser des Vertrages haben dies auch klar gesehen —, daß es nutzlos wäre, die handelspolitischen Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten einzureißen, wenn es den Staaten oder der Privatwirtschaft freisteht, durch die Wirtschafts- und Steuergesetzgebung, durch Beihilfen oder durch kartellartige Wettbewerbsbeschränkungen die erstrebte Oeffnung der Märkte praktisch wieder zunichte zu machen und die erforderliche Anpassung an den Gemeinsamen Markt zu verhindern oder doch ungebührlich hinauszuschieben.

So kann eine Beihilfe oder eine überhöhte Umsatzausgleichssteuer wie ein Zoll wirken. Gäbe es Artikel 85 nicht, wäre es den Unternehmen ohne weiteres möglich, als Ersatz für im Abbau befindliche Binnenzölle internationale Gebietskartelle zu vereinbaren, die die entstehenden europäischen Märkte wieder in nationale Märkte aufteilen. Oder: Ohne wirksames Kartellrecht der Gemeinschaft könnten an die Stelle beseitigter staatlicher Einfuhrkontingente private Importkartelle treten, die die Einfuhr quotenmäßig mit dem gleichen Ergebnis beschränken. Und noch ein vierter Fall: Ein Unternehmen, dessen inländischer Absatz bisher durch eine befristete Steuerbefreiung gegenüber ausländischen Konkurrenzprodukten begünstigt war, beliefert nach Aufhebung der Steuerbefreiung nur noch solche Abnehmer, die keine ausländischen Konkurrenzprodukte führen. Mit Hilfe derartiger Ausschließlichkeitsvereinbarungen kann der Wettbewerbszuwachs kompensiert werden, der durch die Aufhebung der staatlichen Beihilfe gerade herbeigeführt werden sollte.

Die Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Sie verdeutlichen, warum Wettbewerbsbeschränkungen mit dem Gemeinsamen Markt ebenso wenig vereinbar sind wie Zölle und Kontingente. Schon aus der Zielsetzung des Gemeinsamen Marktes heraus ergibt sich also die Notwendigkeit einer Wettbewerbspolitik. Man muß jetzt aber einen Schritt weiter gehen und die Frage stellen, ob der Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt nicht noch eine grundsätzlichere Aufgabe zufällt als die, für die Offenhaltung der Märkte Sorge zu tragen.

Wettbewerb als Lenkungsinstrument

Schon bei der sorgfältigen Analyse des Vertrages fällt auf, daß nicht etwa nur jene Wettbewerbsbeschränkungen verboten sind, die geeignet erscheinen, die Oeffnung der Märkte illusorisch zu machen und den Abbau der Zölle und Kontingente zu kompensieren, sondern daß der Vertrag — wie es in Artikel 3 postuliert wird und in den Artikeln 85, 92, 96, 101 und anderen näher ausgeführt ist — die Errichtung eines Systems fordert, das ganz allgemein den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt.

Warum diesen Schutz des Wettbewerbs? Die Antwort darauf kann wohl nur lauten: weil der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt eine wichtige Rolle als Lenkungsinstrument zu spielen hat, und weil jede Verfälschung des Wettbewerbs die optimale Güterversorgung der Gemeinschaft zu beeinträchtigen droht.

In den Volkswirtschaften der sechs EWG-Länder wird die tägliche Koordinierung der einzelwirtschaftlichen Pläne und Handlungen durch den Markt voll-

zogen, indem über den Preismechanismus die Versorgungswünsche der Konsumenten und die Versorgungsmöglichkeiten der Produzenten so aufeinander abgestimmt werden, daß ein Höchstmaß an Bedürfnisbefriedigung erzielt wird.

Der Wettbewerb auf den Märkten wirkt dabei dahin, daß die Nachfrager ihre Versorgung den Produktionsmöglichkeiten optimal anpassen und die Anbieter diese Produktionsmöglichkeiten optimal ausnutzen. Sicherlich wird in der Praxis nicht immer ein Idealzustand erreicht, es kann aber nicht bestritten werden, daß der Wettbewerb in dieser Richtung wirkt und somit ein unerläßliches Lenkungsinstrument für eine Wirtschaft mit freier Unternehmerinitiative und freier Arbeitsplatz- und Konsumwahl darstellt. Daraus folgt zwingend, daß das größte Interesse besteht, dieses Lenkungsinstrument zu erhalten und dafür zu sorgen, daß es nicht lahmgelegt, verkehrt oder in seiner Funktionsfähigkeit beschränkt wird. Bevor hierauf im einzelnen eingegangen wird, noch drei Bemerkungen:

Die erste bezieht sich auf den föderalistischen Charakter der Gemeinschaft. Der Gemeinsame Markt ist so verfaßt, daß in ihm die Steuerung des Wirtschaftsprozesses dem Wettbewerb bei freier Preisbildung überlassen ist. Abgesehen von den grundsätzlichen Vorzügen dieses Lenkungsinstrumentes lag für die Verfasser des Vertrages auch ein zwingender Grund vor, die Koordinierung des Wirtschaftsablaufs dem Wettbewerb zu überlassen, denn auch eine nur zum Teil von Behörden und nicht vom Markt gelenkte Wirtschaft wäre nur möglich, wenn eine mit großer Machtfülle ausgestattete gemeinschaftliche Befehlsgewalt über Preise, Löhne, Investitionen und Produktionspläne der Unternehmen bestimmen könnte.

Die europäischen Institutionen besitzen, abgesehen von den Sondergebieten der Landwirtschaft und des Verkehrs, keine Befugnisse dieser Art. Bei dem gegenwärtigen Stand der politischen Integration ist an die Uebertragung so weitgehender Befugnisse an eine Zentralgewalt auch gar nicht zu denken. Die Wettbewerbswirtschaft entspricht deshalb der föderalistischen Struktur der Gemeinschaft, und wenn von mancher Seite immer noch behauptet wird, die Gemeinschaft sei notwendig zentralistisch, inflationistisch und technokratisch und was sonst noch, so kann dies nur auf Unkenntnis der Zusammenhänge beruhen.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei als zweite Bemerkung hinzugefügt, daß mit dem Gesagten keineswegs behauptet werden soll, die Förderung des Wettbewerbs bei freier Preisbildung genüge schon für sich allein, um eine befriedigende Wirtschafts- und Sozialordnung zu errichten. Die Wettbewerbsordnung verträgt nicht nur, sondern verlangt geradezu eine Ergänzung oder auch gewisse Korrekturen durch eine gemeinsame Währungs- und Konjunkturpolitik, durch eine aktive Regionalpolitik und durch sozialpolitische Maßnahmen, wenn die Ziele des Vertrages erreicht werden sollen. Der Vertrag hat deshalb auch auf all diesen Gebieten ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um eine gerechte Ordnung und eine ausgewogene harmonische wirtschaftliche Entwicklung in allen Teilen des Gemeinsamen Marktes zu sichern.

Schließlich gibt es zwei Sektoren in der Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes, in denen der Wettbewerb infolge staatlicher Maßnahmen seit längerem nicht mehr voll funktionsfähig ist: die Landwirtschaft und den Verkehr. Vor allem die Agrarverhältnisse im Gemeinsamen Markt erfordern deshalb eine Modifizierung

der gemeinsamen Wettbewerbspolitik. Sie kommt nicht nur in der besonderen vertraglichen Regelung der gemeinsamen Agrarpolitik im Vertrage zum Ausdruck, sondern auch in dem Kommissionsentwurf einer besonderen Verordnung nach Art. 42 und in den übrigen von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen. Ohne auf diese Fragen im einzelnen einzugehen, sei aber unterstrichen, daß es auch bei diesen speziellen Maßnahmen nicht darum gehen kann, die Wettbewerbsordnung aufzuheben. In Anbetracht der besonderen Verhältnisse in diesen beiden Wirtschaftsbereichen erscheint es vielmehr notwendig, gewisse Modifizierungen des Wettbewerbssystems vorzunehmen. Auf dem Gebiet des Verkehrs werden dabei wohl geringere Modifizierungen erforderlich sein als auf dem der Landwirtschaft.

Wenn es nun einmal so ist, daß der Wettbewerb bei freier Preisbildung das geeignete Lenkungsinstrument des Gemeinsamen Marktes darstellt, so besteht — wie schon erwähnt — auch alles Interesse daran, dieses Instrument intakt zu halten. Wie die Erfahrung der letzten hundert Jahre gezeigt hat, bestehen in den Volkswirtschaften starke Kräfte, die den Wettbewerb zu beschränken suchen. Würde man diesen Kräften freien Lauf lassen, so ergäbe sich die Gefahr, daß der Wettbewerb als Lenkungsinstrument funktionsunfähig wird und schließlich durch eine obrigkeitliche Lenkung ersetzt werden muß, die aber — wie gesagt — mit der föderalistischen Struktur der Gemeinschaft nicht vereinbar wäre.

Es soll nicht verkannt werden, daß in Praxis und Wissenschaft die Diskussion über die Frage, ob es nicht auch eine Reihe von Fällen gibt, in denen eine Beschränkung des Wettbewerbs wünschenswert wäre, sehr lebhaft ist. Dies kann durchaus der Fall sein, es wird sich dabei aber immer um besondere Fälle handeln. Zunächst muß festgehalten werden, daß zumindest für die kurzfristige Versorgung eine weitgehende Beschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs normalerweise auch mit einer Verschlechterung der Versorgungslage verbunden sein muß. In dem Maße, wie der Wettbewerb nachläßt, schwindet auch der Anreiz für Produzenten und Händler, die bestehenden Produktionsmöglichkeiten im Hinblick auf die Befriedigung der Konsumentenwünsche voll auszuschöpfen.

Die Forderung nach möglichst viel Wettbewerb dürfte also im Interesse der bestmöglichen Versorgung unserer Völker liegen. Der Vertrag hat deshalb mit gutem Grund Praktiken, welche eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, grundsätzlich als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt. Die Vermutung spricht dafür, daß solche Praktiken schädlich sind. Wer eine Wettbewerbsbeschränkung vornehmen will, muß deshalb dartun, daß sie den Kriterien des Art. 85 Abs. 3 gerecht wird.

Die Auffassung der EWG-Kommission von den Vorteilen des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt bedeutet keineswegs — und damit soll ein weiteres mögliches Mißverständnis ausgeschlossen werden —, daß diese nur von dem theoretischen Modell der vollständigen Konkurrenz ausginge, daß sie etwa glaubte, diese Marktform in der Praxis generell verwirklichen zu können.

Die Kommission der EWG ist vielmehr davon überzeugt, daß der Wettbewerb auch auf unvollkommenen Märkten seine Funktionen weitgehend erfüllen kann, und daß ein unvollkommener Markt mit Wettbewerb immer noch besser ist als

ein unvollkommener Markt ohne Wettbewerb. Es muß deshalb die Aufgabe sein, jeweils das Maß an Wettbewerb zu verwirklichen, das nach den Bedingungen des betreffenden Marktes möglich ist.

Nun gibt es ein Argument zugunsten von Wettbewerbsbeschränkungen, das immer wieder ins Feld geführt wird: das Argument des technischen Fortschritts. Hier sei lediglich darauf hingewiesen, daß es keineswegs bewiesen zu sein scheint, daß Wettbewerb im Widerspruch zu dem wirtschaftlichen und technischen Fortschritt steht. Vielmehr scheint es, daß auch der wirtschaftliche und technische Fortschritt dem Wettbewerb Entscheidendes verdankt, indem dieser die Unternehmen zwingt, immer neue Anstrengungen zu machen, besser und billiger zu produzieren. Zwar kann ein Monopolist bedeutende Mittel für die technische Forschung ausgeben, aber es besteht für ihn keine Notwendigkeit, die Neuerungen auch durchzuführen, ja es wird nicht selten vorteilhafter für ihn sein, mit dem alten Produktionsapparat, der schon längst amortisiert ist, weiterzuarbeiten, als kostspielige Neuinvestitionen durchzuführen. Es sind deshalb auch weniger die Monopole als die Oligopole, die als Bannerträger des technischen Fortschritts bezeichnet werden. Auch hier sollte aber klar gesehen werden, daß, wenn bei Oligopolen erfahrungsgemäß ein stärkerer Zwang zum wirtschaftlichen und technischen Fortschritt besteht, dies gerade deshalb der Fall ist, weil diese Oligopolunternehmen in einem harten Leistungs- und Qualitätswettbewerb mit ihren wenigen Rivalen stehen. Ohne ständige Rationalisierung und technische Weiterentwicklung würden sie alsbald ihre Existenz gefährden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Wettbewerb im System des EWG-Vertrages kein Selbstzweck ist. Wahr ist, daß er ein geeignetes und angesichts der besonderen föderalistischen Struktur unserer Gemeinschaft praktikables Mittel ist, die Ziele des Vertrages zu erreichen, nämlich ein schnelleres Wachstum, eine bessere Ausnutzung der Produktivkräfte und eine schnelle Integration unserer Volkswirtschaften.

Die politische Bedeutung des Wettbewerbs

Unabhängig von diesen volkswirtschaftlichen und sozialen Vorteilen hat die auf einem rechtlich geordneten Wettbewerb beruhende Wirtschaftsordnung schließlich aber auch einen entscheidenden politischen, soziologischen und rechtlichen Vorzug: sie garantiert nämlich ein Höchstmaß an persönlicher Freiheit für a l l e Marktteilnehmer. Wettbewerb bedeutet Wahlmöglichkeit für Produzenten, Händler und Konsumenten. Es ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik, diese Wahlmöglichkeit zu erhalten und dafür zu sorgen, daß die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung nicht dazu mißbraucht wird, das gleiche Freiheitsrecht anderer zu beseitigen. Die Vertragsfreiheit darf nicht zum Ausschluß der Wettbewerbsfreiheit benutzt werden, und die Wettbewerbsfreiheit darf nicht dazu mißbraucht werden, die Fairneß und die Lauterkeit des Wettbewerbs zu beseitigen.

Nachdem im ersten Teil dieses Beitrags noch einmal begründet wurde, warum der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt vor Beschränkungen und Verfälschungen geschützt werden muß, sollen nun noch einige Punkte hervorgehoben werden, die einer zusätzlichen Erläuterung bedürfen.

Zunächst sei noch einmal darauf hingewiesen, daß eine einheitliche Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft ohne Uebertragung gewisser Zuständigkeiten auf die Kommission nicht durchführbar ist. Es ist ein wesentliches Anliegen der Zuständigkeitsregelung des dem Europäischen Parlament vorliegenden Verordnungsentwurfs, die erheblichen Unterschiede zu beseitigen, die bei der Auslegung und Durchsetzung der Art. 85 und 86 durch die Behörden der Mitgliedstaaten schon heute entstanden sind. Durch die Konzentration der Zuständigkeit bei der Kommission soll auch dem berechtigten Wunsch der Wirtschaft nach größerer Rechtssicherheit entsprochen werden. Eine diskriminierende Auslegung und Anwendung der Art. 85 und 86 kann nur dann vermieden werden, wenn das Kartellrecht der Gemeinschaft durch ein Organ der Gemeinschaft — die Europäische Kommission — mit eigenen Untersuchungs-, Entscheidungs- und Sanktionsbefugnissen in einem einheitlichen Verfahren verwirklicht wird. Dabei erscheint es nicht nur möglich, sondern im Interesse der Sache auch nötig, die Zusammenarbeit mit den nationalen Kartellbehörden denkbar eng zu gestalten.

Die Kartellverordnung der EWG-Kommission

Materiellrechtlich dient die Verordnung der Durchführung von Art. 85 und 86. Artikel 85 bestimmt, daß vertragliche Beschränkungen des Wettbewerbs, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind. Unter bestimmten Voraussetzungen können jedoch Befreiungen von diesem Verbot erteilt werden. Artikel 86 verbietet den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Der Durchsetzung dieser beiden Vertragsnormen dient der dem Europäischen Parlament vorliegende Verordnungsentwurf. Bei der Anwendung des Art. 85 hat die Kommission versucht, der bisherigen Rechtsunsicherheit und den praktischen Schwierigkeiten für Altkartelle durch eine Uebergangsregelung und für Neukartelle durch ein Widerspruchsverfahren Rechnung zu tragen. Der Binnenmarktausschuß des Europäischen Parlaments hat zum Teil andere Lösungen erarbeitet, für die der Bericht des Ausschusses manchen Grund anführt. Für welche Lösung auch immer man sich entscheiden wird, die EWG-Kommission ist davon überzeugt, daß Artikel 85 Abs. 3 den Unternehmen den erforderlichen Spielraum für die Anpassung an das Wettbewerbssystem der Gemeinschaft gewährt. Diese Vorschrift verbaut weder der Rationalisierung noch dem technischen Fortschritt den Weg. Soweit z. B. Art. 85 Abs. 1 auf eine Zusammenarbeit von Mittel- und Kleinbetrieben — die oft nur einen kleinen Teil des betreffenden Marktes umfassen wird — anwendbar ist, gibt der Abs. 3 dieses Artikels eine ausreichende Möglichkeit, ihnen gemeinsame Forschung, Entwicklung von Normen und Typen sowie eine gewisse Spezialisierung zu gestatten, kurz, ihnen die Rationalisierung ihrer Unternehmen zu erlauben. Im übrigen darf man gewiß sein, daß die Kommission Art. 85 Abs. 3 nicht doktrinär, sondern jeweils unter Berücksichtigung der besonderen Umstände anwenden wird.

Es sei ferner darauf hingewiesen, daß Art. 85 Abs. 3 nicht die einzige Bestimmung des Vertrages ist, die Anpassungsmöglichkeiten eröffnet, daß der Vertrag vielmehr eine Reihe von Klauseln enthält, die es erlauben, Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die sich aus dem Zusammenwachsen bisher unterschiedlich strukturierter Volkswirtschaften ergeben. Ich habe dem Europäischen Parlament schon

öfter vorgetragen, daß wir eine einheitliche Wettbewerbspolitik führen wollen, so daß nicht staatliche Wettbewerbsverfälschungen durch private Praktiken ersetzt werden oder umgekehrt.

Was die marktbeherrschenden Einzelunternehmen betrifft, so darf nicht übersehen werden, daß der Vertrag sie anders behandelt als kollektive Zusammenschlüsse. Diese sind grundsätzlich verboten, bei jenen ist nur der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung untersagt. Soweit Artikel 86 der volkswirtschaftlich gerechtfertigten Tendenz zur optimalen Betriebsgröße und zur industriellen Massenproduktion im Großunternehmen Raum läßt, bestehen keine Bedenken. Artikel 86 trägt insoweit auch den Erfordernissen des technischen Fortschritts Rechnung. Soweit durch Fusion oder Konzernierung eine marktbeherrschende Stellung erlangt wird, können die gleichen negativen Folgen eintreten wie bei einem nach Artikel 85 verbotenen Kollektivmonopol. Optimale Betriebsgröße und technischer Fortschritt bedingen nur selten eine marktbeherrschende Stellung. Der Vertrag gibt aber keine Möglichkeit, hier unmittelbar einzugreifen, da Artikel 87 keine dahingehende Ermächtigung enthält. Wohl aber konnten und wurden die gleichen Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse gegenüber Mißbräuchen marktbeherrschender Stellungen vorgesehen, wie sie gegenüber vertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen bestehen. Schon die Entstehung des Gemeinsamen Marktes selbst wird jedoch eine ganze Reihe marktbeherrschender Positionen beseitigen, die heute innerhalb der nationalen Märkte bestehen.

Gleichwohl bleibt es richtig, daß neue Konzentrationen dann unerwünscht sind, wenn sie den Wettbewerb ausschalten, dadurch Monopolrenten ermöglichen und die Freiheit und Unabhängigkeit anderer Unternehmen — der Abnehmer oder Lieferanten — mehr oder weniger beseitigen. Es erscheint der Kommission deshalb besonders wichtig, dafür Sorge zu tragen, daß volkswirtschaftlich und soziologisch nicht gerechtfertigte Unternehmenskonzentrationen zumindest nicht künstlich gefördert werden.

Praktisch bedeutet dies, daß zunächst einmal eine größere Wettbewerbsneutralität auf den Gebieten des Steuerrechts, des Gesellschaftsrechts und des Patentrechts anzustreben ist. Denn es zeigt sich immer klarer, daß Konzentrationsvorgänge nicht das unentrinnbare Schicksal der modernen Industriegesellschaft sind, sondern oft die Folge mangelnder Wettbewerbskonformität des Wirtschaftsrechts, vor allem des Umsatzsteuerrechts. Wie jedes andere wirtschaftliche Handeln ist auch die Konzentration gestaltbar und beeinflußbar. Es ist zu hoffen, daß verschiedene im Gang befindliche Untersuchungen bald konkrete Folgerungen hinsichtlich dieses Problems zulassen.

Darüber hinaus besteht aber auch die Möglichkeit, den marktstrategischen Spielraum marktbeherrschender Unternehmen durch eine liberale Außenhandels- und Zollpolitik zu begrenzen.

Ein weiteres Problem, das vor allem auf monopolistischen und oligopolistischen Märkten Bedeutung hat, ist die Bekämpfung des gezielten Verdrängungswettbewerbs. Obwohl der Verbraucher davon vorübergehend Vorteile erlangt, fällt diese Konkurrenz nicht unter den schutzwürdigen Wettbewerb, denn sie ist

Macht- oder Behinderungswettbewerb, nicht Leistungswettbewerb. Sie stellt damit eine besondere Form monopolistischer Praktiken dar. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der Verfahrens- und Sanktionsvorschriften des Entwurfs der Kartellverordnung, die Bekämpfung derartigen unredlichen Wettbewerbs im Rahmen des Artikels 86 zu ermöglichen. Das Kartellrecht der Gemeinschaft will und kann nur den redlichen Leistungswettbewerb schützen, nicht dagegen dem unlauteren oder unfairen Wettbewerb Vorschub leisten.

Freiheit und Lauterkeit des Wettbewerbs bedingen einander. Eine Wettbewerbspolitik, die die Errichtung eines Systems zum Ziele hat, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, muß daher anstreben, daß auch das Recht der Mitgliedstaaten über den unlauteren Wettbewerb im Wege der Rechtsangleichung angenähert oder durch Abschluß von Konventionen vereinheitlicht wird. Aus den gleichen Gründen bemüht sich die Kommission, Dumpingpraktiken im Gemeinsamen Markt im Rahmen der Möglichkeiten des Artikels 91 abzustellen. Denn auch das Dumping ist nichts anderes als ein Fall des unlauteren Wettbewerbs im zwischenstaatlichen Handel.

Die Verwirklichung der Wettbewerbsgrundlage

Die Kommission verkennt nicht, daß die Wettbewerbsstruktur und die Wettbewerbspolitik der Mitgliedstaaten sowie die Auffassungen der Industrie bis heute große Unterschiede aufweisen. Bevor eine wirklich europäische Antwort auf die konkreten Probleme der Wettbewerbspolitik gegeben werden kann, werden daher noch viele Gespräche mit den Mitgliedstaaten und auch mit der Industrie notwendig sein. Die Kommission hat solche konkreten Auseinandersetzungen seit jeher gefördert. Im Rahmen des in den Artikeln 88 und 89 des Vertrages festgelegten Verfahrens sind auch eine Reihe von konkreten Fällen erörtert worden. Die Kommission sieht ihre Hauptaufgabe zunächst darin, für die Oeffnung der Märkte zu sorgen und staatliche oder private Praktiken zu verhindern, die die erreichten Erfolge in Frage stellen.

Andererseits ist festzustellen, daß mit dem bisherigen Verfahren noch keine handgreiflichen Erfolge erzielt werden konnten. Eine Durchführungsverordnung, die ein wirksameres Verfahren ermöglicht, ist deshalb notwendig und dringend. Dem Gedanken der Progressivität der Wettbewerbspolitik versucht der Entwurf durch eine Uebergangsregelung für die Altkartelle, durch das System der vorläufigen Genehmigung für die Neukartelle und durch das Erfordernis einer möglichst engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Alternativlösungen und technische Verbesserungen sind natürlich immer möglich. Er wäre daher zu begrüßen, wenn insbesondere die Frage erörtert werden könnte, ob der Entwurf mit gewissen technischen Verbesserungen, wie der Bericht des Binnenmarkt-Ausschusses sie vorschlägt, ein gutes Gleichgewicht zwischen den Forderungen der Effektivität, der Progressivität und der Einheitlichkeit der Wettbewerbspolitik ermöglicht, oder ob die Schwerpunkte in dieser Hinsicht anders gesetzt werden sollten. Auf jeden Fall wird die Verabschiedung der ersten Europäischen Kartellverordnung ein wichtiger Schritt im Aufbau der jungen Wirtschaftsunion werden.

Die auswärtige Politik Tunesiens unter dem besonderen Aspekt seines Strebens nach nationalstaatlicher Individualität

Von R. J. Guiton

DER BISERTA-KONFLIKT UND DER „BOURGUIBISME"

Zwischen Tunesien und Frankreich brach am Nachmittag des 19. Juli 1961 der Krieg aus. Seine unmittelbare Ursache war die Verletzung des tunesischen Luftraums durch französische Militärmaschinen, auf die tunesische Streitkräfte das Feuer eröffneten. Die tunesische Regierung hatte von Frankreich Verhandlungen über die Räumung des Stützpunktes Biserta und die Ueberlassung eines Saharastreifens gefordert; sie hatte gleichzeitig die Zugänge zu dem Stützpunkt blockieren lassen. Die französischen Streitkräfte schlugen hart zurück. Am 22. Juli wurden die Kampfhandlungen eingestellt.

Am 8. September 1961 legte Präsident Habib *Bourguiba* seinen erstaunten Zuhörern dar, daß ihm die Ausführungen, die General *de Gaulle* drei Tage zuvor, auf der Pressekonferenz vom 5. September, Tunesien gewidmet hatte, „günstige Aussichten" für den Abzug der französischen Streitkräfte zu eröffnen schienen[1]. Schon in Belgrad hatte sich *Bourguiba* am 6. September in einem Interview mit dem tunesischen Rundfunk optimistisch gezeigt[2]. Er hatte nämlich zu diesem Zeitpunkt von der Note der französischen Regierung Kenntnis erhalten, die der Schweizer Botschafter in Tunis übergeben hatte. Als *Bourguiba* die Rückreise aus Belgrad antrat, ließen neue Zwischenfälle jedoch ein Wiederaufflammen der Feindseligkeiten befürchten. Er selbst hatte früher bei verschiedenen Anlässen mit einer Wiederaufnahme der Kampfhandlungen gedroht[3]. Seine Ankündigung vom 8. September, daß er nunmehr auf dem Verhandlungswege sein Ziel zu erreichen gedenke, wurde deshalb als eine Kehrtwendung angesehen. Diese besonders im Ausland verbreitete Auffassung trug allerdings zu wenig dem Nachdruck Rechnung, mit welchem der tunesische Staatschef versicherte, sich nicht mit dem inzwischen von Frankreich angebotenen Abkommen über ein Verbleiben der französischen Streitkräfte zufriedenzugeben, und darauf bestand, daß ein Termin für ihren Abzug nach Beendigung der gegenwärtigen weltpolitischen Krise festgesetzt werden sollte. Außerdem würdigte sie nicht gebührend die offenkundige Absicht *Bourguibas,* die vorteilhafte Situation auszunutzen, die sich für Tunesien daraus ergeben hatte, daß die Vereinten Nationen — Sicherheitsrat und Vollversammlung[4] — die Berechtigung seines Standpunktes anerkannt hatten. Die Vereinten Nationen hatten beide Regierungen aufgefordert, unverzüglich in Verhandlungen über die Räumung zu treten. Auch die Vereinigten Staaten,

---

Prof. R. J. *Guiton* ist nach seiner Lehrtätigkeit (politische Wissenschaften) an der Technischen Hochschule in Stuttgart als freier Publizist in Köln tätig. Seine Afrika-Kenntnisse beruhen auf zahlreichen Reisen. Er gehört zu den ständigen Mitarbeitern der Zeitschrift *Neues Afrika,* München, und der tunesischen Wochenzeitung *Afrique-Action.*

Großbritannien und die afrikanischen Staaten[5] hatten sich, obwohl mit einer unterschiedlichen Verteilung der Akzente, für Verhandlungen ausgesprochen.

Bourguibas Ankündigung, daß er die vollständige Räumung des tunesischen Territoriums (einschließlich des von ihm beanspruchten Sahara-Streifens) statt mit Waffengewalt durch Verhandlungen herbeiführen werde, gab im Ausland Anlaß zu der Behauptung, er habe nun zu dem nach ihm genannten „Bourguibisme“ zurückgefunden. Darunter wurde die Kunst des Kompromisses verstanden, die *Bourguiba* während der dramatischen Julitage zu seinem Schaden verschmäht haben sollte. *Bourguiba* selbst hat sich am 17. Juli 1961 vor der zu einer außerordentlichen Sitzung zusammengetretenen Nationalversammlung[6] sowie seither bei zahlreichen Gelegenheiten auf den „Bourguibisme“ berufen. Damit hat er allerdings im Gegensatz zu der im Ausland verbreiteten Auffassung die Folgerichtigkeit seines Entschlusses nachweisen wollen, es auf eine Kraftprobe mit Frankreich ankommen zu lassen. Er hat erklärt, daß der „Bourguibisme“, der zur Lösung strittiger Fragen tatsächlich Verhandlungen bevorzuge, „von gewissen Kreisen in Frankreich und im Ausland“ mißverstanden worden wäre: diese Kreise hätten unterstellt, daß er Tunesien zum Verzicht auf die Erfüllung unabdingbarer Souveränitätsforderungen führen könnte[7]. Die Gegensätzlichkeit dieser beiden Interpretationen weist auf die eigentliche Ursache des im Juli 1961 ausgebrochenen Konfliktes hin.

ZIEL UND METHODE BOURGUIBAS

Mit der Gründung der Néo-Destour-Partei auf dem Kongreß von Ksar-Hellal am 2. März 1934 schuf sich *Bourguiba* das Instrument, das ihm ermöglichte, die nationalstaatliche Individualität Tunesiens zu prägen. Er ging dabei von der durch das Protektorat gegründeten Rechtslage aus[8].

Durch den Vertrag von Kassar-Said oder, wie er allgemein genannt wird, Le Bardo (12. Mai 1881) war die Ausübung der Souveränitätsrechte Tunesiens im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten dem Gebrauch untergeordnet worden, den Frankreich von seiner eigenen Souveränität machen würde. Der tunesische Staat hatte ferner an Frankreich vorübergehend das Recht delegiert, auf tunesischem Hoheitsgebiet die öffentliche Ordnung herzustellen und aufrechtzuerhalten. Durch das Abkommen (Convention) von La Marsa (8. Juni 1883) hatte dann der tunesische Staat darin eingewilligt, daß im Bereich des Inneren die Ausübung seiner Souveränitätsrechte zwar nur vorübergehend, jedoch auf unbestimmte Dauer zugunsten Frankreichs eingeschränkt würde. Es hatte sich insbesondere (Art. 1) verpflichtet, „in den Bereichen der Verwaltung sowie des Justiz- und Finanzwesens alle Reformen durchzuführen, die der französischen Regierung nützlich und geeignet schienen, die Errichtung des Protektorats zu fördern“. Faktisch war Frankreich dann weitgehend zur direkten Verwaltung geschritten. Es besteht trotzdem in der Literatur Uebereinstimmung darüber, daß der tunesische Staat rechtlich weder seine Individualität noch seine Selbständigkeit verloren hatte[9].

Darum war es von 1934 an *Bourguibas* Hauptziel, das Protektorat zu beseitigen und Tunesien in die Lage zu versetzen, von seinen Souveränitätsrechten

uneingeschränkt Gebrauch zu machen. Zu diesem Ziel bekannte sich *Bourguiba* noch am 17. Juli 1961, als er erklärte: „Meine Würde als Mensch, die Würde des tunesischen Staates und des tunesischen Volkes ist verletzt . . . solange Teile unseres Landes von Ausländern besetzt bleiben“[10]. *Bourguiba* hat sich von jeher als Nationalist bezeichnet. In dem Bestreben, das tunesische Nationalbewußtsein zu stärken, hat er auch nach der Bildung einer selbständigen tunesischen Regierung an den Kampf *Jugurthas* gegen Rom und an die Größe Tunesiens in der Frühzeit des Islams erinnert[11]. Um der Integrität des tunesischen Nationalstaates willen widersetzte er sich sowohl dem Assimilationsversuch, den Frankreich zu Beginn der dreißiger Jahre unternahm, als auch einer Beteiligung der französischen Kolonie an der Ausübung der tunesischen Souveränitätsrechte[12], die von dieser in den fünfziger Jahren während der entscheidenden Phase des Kampfes gegen die Protektoratsherrschaft angestrebt wurde.

Bourguiba hat aber stets Wert darauf gelegt, seine grundsätzliche Bereitschaft zur gleichberechtigten Partnerschaft mit Frankreich zu betonen. Seine diesbezüglichen Beteuerungen[13] entsprechen seinem eigenen Standort. Dieser kann — sehr summarisch — mit der Feststellung angegeben werden, daß *Bourguiba* sowohl der islamischen als auch der französischen Aufklärung zugehörig ist. Seine Haltung zu den islamischen Reformbestrebungen hat er in den letzten Jahren mehrfach und eingehend erläutert. Der französischen Aufklärung und der darauf bauenden Philosophie verdankt er nicht zuletzt seinen Staatsbegriff[14]. Die Bedeutung des französischen Einflusses sollte allerdings nicht überschätzt werden. Für das Verständnis seines Wirkens als Partei- und Regierungschef wäre das nicht weniger irreführend als eine Auffassung, die aus seiner Verbundenheit mit dem Islam und der arabischen „Familie“ die einzige Norm seines Handelns machen würde.

Bourguiba pflegt zu unterscheiden zwischen dem Fernziel, an dem er beharrlich festhält, und der zu dessen Erreichung anzuwendenden Taktik. Diese läßt Kompromisse zu. *Bourguiba* geht Kompromisse ein, weil er glaubt, daß der Entwicklung eine eigene Dynamik innewohne, die sich gegen die Kolonialherrschaft auswirke und daher seine eigenen Erfolgsaussichten ständig erhöhe. Der Kompromiß ist in seinen Augen das Mittel, mit dem geringsten Aufwand den jeweils größtmöglichen Gewinn zu erzielen. Die Dynamik der Entwicklung bedingt übrigens einen fortlaufenden Wechsel der objektiven Verhältnisse, der *Bourguiba* wiederum eine Handhabe bietet, um eine Anpassung des vor kurzem geschlossenen Kompromisses durchzusetzen und auf solche Weise seinem Fernziel erneut um einen Schritt näher zu kommen. In dieser Verbindung von Festigkeit im Grundsätzlichen und Elastizität bei der Wahrnehmung der durch die jeweilige Situation gebotenen Vorteile besteht der „Bourguibisme“. Darum darf es nicht verwundern, daß er auf entschiedenste Ablehnung seitens der Exponenten des Kolonialsystems stößt, zumal er südlich der Sahara Schule gemacht hat.

Sein innenpolitisches Werkzeug hat *Bourguiba* genau, wenn auch mit der Subjektivität, die dem Machtstreben jedes Staatsmannes anhaftet, geschildert[15]. Besonders wichtig sind danach die straffe Organisation der Partei, der Anspruch des Parteiführers auf einen geradezu militärischen Gehorsam, der ihm die zum raschen Handeln unerläßliche Initiative sichert, und die sorgfältige Unterrichtung der

Partei. Diese soll gewährleisten, daß bei plötzlichen oder einsamen Entschlüssen keine Vertrauenskrise eintritt.

Im folgenden Passus aus dem „Discours de la Victoire“ vom 2. März 1959 hat *Bourguiba* die Leitsätze zusammengefaßt, nach welchen er seit dem Kongreß von Ksar-Hellal gehandelt hatte:

„Keine Aktion läßt sich ohne die strategische Konzeption durchführen, die dem Volk die Möglichkeit gibt, stets voranzukommen, und mit jedem Schritt den nächsten vorbereitet, bis das Endziel erreicht ist ... Da Frankreich nicht durch Gewalt zum Abzug gezwungen werden kann, wollen wir es so weit bringen, daß es aus eigenem Willen geht. Natürlich wird es nicht bereit sein, auf einmal zu gehen. Wir müssen es anleiten, schrittweise zu räumen. Es wird sich dazu treiben lassen, wenn es überredet werden kann, daß der jeweils bevorstehende Schritt das geringere Uebel sei ... Es muß unter allen Umständen die Ueberzeugung gewinnen, daß es nicht alles verlieren werde, wenn es sich zu dem bevorstehenden Schritt bewegen lasse, sondern auch etwas gewinnen ... Wir müssen Frankreich den Entschluß erleichtern, indem wir Druck und Ermutigung richtig zu dosieren verstehen.“

DIE PROBLEMATIK DER UNABHÄNGIGKEIT

Während in Genf die Verhandlungen über Indochina stattfanden, übte die Tätigkeit tunesischer Freiheitskämpfer auf Frankreich einen starken Druck aus. Ministerpräsident Pierre *Mendès-France* hatte schon in seiner Regierungserklärung vom 17. Juni 1954 Verständnis für Tunesien gezeigt. Er erkannte in Karthago am 31. Juli 1954 die „innere Autonomie des tunesischen Staates“ grundsätzlich an. Ein weiterer Schritt wurde am 3. Juni 1955 durch die Unterzeichnung der „Conventions“ durch den französischen Ministerpräsidenten, Edgar *Faure*, sowie auf tunesischer Seite den Ministerpräsidenten Tahar *Ben Ammar* und den Staatsminister Mongi *Slim* vollzogen[16]. Durch die „Convention Générale“ wurde die weitere Gültigkeit des Vertrags von Kassar-Said und der seither geschlossenen Abmachungen bekräftigt; Art. 1 des Abkommens von La Marsa, durch den eine Handhabe für die direkte Verwaltung Frankreichs geschaffen worden war, wurde jedoch aufgehoben. Am 1. Januar 1956 trat eine Zollunion zwischen Tunesien und Frankreich in Kraft.

Die Tunesien zugestandene „innere Autonomie“ war durch zahlreiche Vorbehalte eingeschränkt. *Bourguiba* mußte deshalb seine ganze Autorität aufbieten, um der öffentlichen Meinung die Zweckmäßigkeit des unter seiner Verantwortung geschlossenen Kompromisses begreiflich zu machen[17]. Nachdem die algerische Freiheitsbewegung seit dem 1. November 1954 den Kampf begonnen hatte, war es von *Bourguiba* nahezu ein Wagnis gewesen, in eine Zusammenarbeit der Regierung *Ben Ammar* mit den französischen Streitkräften bei der Entwaffnung der tunesischen Freiheitskämpfer einzuwilligen[18]. Der langjährige Generalsekretär der Néo-Destour, Salah *Ben Youssef*, versuchte, *Bourguiba* mit dem Vorwurf der Kollaboration mit dem Kolonialismus zu diskreditieren. *Ben Youssef* wurde zwar am 12. Oktober 1955 aus dem Vorstand der Néo-Destour ausgeschlossen; dafür aber entschied schon am 15. Oktober 1955 in Kairo das „Befreiungskomitee des arabischen Maghreb“, daß es nur noch ihn als den Repräsentanten der Néo-Destour anerkennen wollte. Diese Initiative schlug allerdings ebenso fehl wie der Versuch von Tahar *Lassoued*, eine „Armee der natio-

nalen Befreiung Tunesiens" aufzustellen. *Ben Youssef* sah sich am 28. Januar 1956 gezwungen, über Libyen nach Aegypten zu fliehen[19].

Der Kongreß der Néo-Destour, der vom 15. bis zum 18. November 1955 in Sfax stattfand, bestätigte *Bourguiba* als den Vorsitzenden der Partei und billigte die „Conventions"[20]. Er unterstrich, daß diese nur eine Stufe auf dem Weg zur völligen Unabhängigkeit sein konnten, und forderte erste Maßnahmen zur Bildung einer Nationalarmee. Am 8. April 1956 trat die Verfassunggebende Versammlung zusammen, deren Einberufung am 29. Dezember 1955 kurz nach dem Parteikongreß beschlossen worden war. Sie wählte *Bourguiba* zu ihrem Präsidenten. Die Regierung *Ben Ammar* trat am nächsten Tage zurück. Als am 14. April 1956 *Bourguiba* seine erste Regierung bildete, erklärte die Versammlung, seiner Aufforderung Folge leistend, Tunesien zu einem „freien, unabhängigen und uneingeschränkt souveränen Staat"[21].

Seit dem Sfaxer Kongreß hatte *Bourguiba* seine Bemühungen darauf konzentriert, Frankreich zur Anerkennung der tunesischen Souveränität zu bewegen. Um dieses Zieles willen, dessen Erreichung den von ihm eingegangenen Kompromiß rechtfertigen sollte, schob er die Beschäftigung mit den sozial- und wirtschaftspolitischen Problemen auf, deren sofortige Inangriffnahme der Gewerkschaftsführer Ahmed *Ben Salah* forderte[22]. *Bourguiba* trat Anfang Februar 1956 in Verhandlungen mit der Regierung Guy *Mollet*. Sie endeten am 20. März 1956 mit einem „Protocole d'accord", demzufolge Frankreich die tunesische Souveränität anerkannte[23]. Es wurde festgestellt, daß der Vertrag von Kassar-Said für die Beziehungen beider Staaten zueinander keine geeignete Rechtsgrundlage mehr bildete und die „Conventions" vom 3. Juni 1955 den Erfordernissen der tunesischen Souveränität entsprechend abgeändert werden sollten. Tunesien wurde ausdrücklich das Recht eingeräumt, in eigener Verantwortung seine Interessen in den Bereichen der auswärtigen Politik, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Landesverteidigung (einschließlich der Aufstellung einer eigenen Armee) wahrzunehmen. Gleichzeitig wurde allerdings vereinbart, daß zwischen Tunesien und Frankreich ein Verhältnis „gegenseitiger Abhängigkeit" (interdépendance) durch einen noch auszuhandelnden Vertrag geschaffen werden sollte. Wie Außenminister Christian *Pineau* nach der Unterzeichnung bemerkte, bedurfte das Protokoll, um nach französischem Recht in Kraft treten zu können, der Billigung durch das Parlament[24]. Frankreich bestand darauf, daß ein solcher Vertrag noch vor der endgültigen Entlassung Tunesiens aus seiner Herrschaft unterzeichnet würde. Wie später im Verkehr mit den meisten west- und äquatorialafrikanischen Staaten, die aus seinem Kolonialbesitz hervorgingen, hielt es diese Reihenfolge für besonders geeignet, den Schutz seiner Interessen zu gewährleisten.

Ein solches Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit war für *Bourguiba* unannehmbar, weil es bei der Ueberlegenheit der Macht Frankreichs für das Streben Tunesiens nach nationalstaatlicher Individualität ein entscheidendes Hindernis gebildet hätte. Daß im Protokoll Tunesien sich zu den von Frankreich geforderten Vertragsverhandlungen bereit erklärt hatte, war daher lediglich ein nach der Taktik des „Bourguibisme" gemachtes Zugeständnis. Schon am 18. April 1956 wurde mit der Abänderung der „Conventions" begonnen. Die Durchführung des von Frankreich nicht ratifizierten Protokolls wurde damit eingeleitet. Einen Tag

vorher hatte *Bourguiba* in seiner Regierungserklärung für Tunesien außer einer eigenen Armee und einer eigenen Diplomatie die Aufnahme in die Vereinten Nationen gefordert. Großbritannien erkannte Tunesien als souveränen Staat am 10. Mai 1956 an, die Vereinigten Staaten schlossen sich eine Woche später, am 17. Mai, dem britischen Schritt an. Frankreich wurde dadurch gezwungen, die Konsequenzen aus der Unterzeichnung des Protokolls zu ziehen. Es bestätigte durch das Abkommen vom 15. Juni 1956 und den ergänzenden Schriftwechsel vom gleichen Tage der tunesischen Regierung, daß sie das Recht habe, eigene diplomatische Vertretungen zu errichten[25]. Der französische Botschafter erhielt in Tunis die Stellung des Doyen des diplomatischen Korps.

Im Schriftwechsel bekräftigten beide Regierungen ihre Absicht, in Vertragsverhandlungen zu treten, und setzten den 26. Juni 1956 als Termin fest. Tunesien stand also kurzfristig vor der Entscheidung, ob es sich mit der formalen Unabhängigkeit begnügen oder die „Konkretisierung seiner Souveränität" anstreben sollte. *Bourguiba* entschied sich für die Konkretisierung.

DIE ERSTE PHASE DES KONFLIKTES ZWISCHEN TUNESIEN UND FRANKREICH

Die Normen, nach welchen *Bourguiba* als Regierungschef (ab 25. Juli 1957 als Präsident der Republik) die Souveränität Tunesiens zu konkretisieren suchte, waren diejenigen des überlieferten europäischen Völkerrechts. Es muß hier aus Raumgründen auf eine Darlegung der Vorgänge verzichtet werden, die Tunesien in die Lage versetzten, im Inneren von der Ausübung seiner Souveränitätsrechte Gebrauch zu machen. Hervorzuheben ist allerdings, daß die tunesische Regierung, die, wie bereits erwähnt, die Inangriffnahme der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme zugunsten des Kampfes um die Anerkennung ihrer Souveränität zurückgestellt hatte, nach Erlangung der formalen Souveränität ihre Bemühungen darauf richtete, eine dem herkömmlichen Staatsbegriff entsprechende Ausübung ihrer Rechte zu erzielen. Sie zog jedoch grundsätzlich keine solche Reform der Wirtschafts- und Sozialstruktur in Erwägung, wie andere afrikanische Regierungen sie zur Beseitigung der während der Kolonialzeit eingetretenen Zusammenballungen wirtschaftlicher Macht, das heißt zur Sicherung ihrer Entscheidungsfreiheit beschlossen. Der Aufstieg Tunesiens zur Unabhängigkeit war mit keiner solchen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Umwälzung verbunden, wie sie zum Beispiel nach der Bildung einer Algerischen Republik zu erwarten sein dürfte. Die seither in einzelnen Fällen vorgenommene Verstaatlichung ging, ebenso wie in der Landwirtschaft der Rückkauf und die Aufteilung des kolonialen Grundbesitzes, auf andere Ueberlegungen zurück. Die Forderungen, die Tunesien unter anderem am 12. Mai 1957 in Paris auf der Tagung des „Comité de la Zone franc" erhob[26], zielten darauf ab, im handels- und währungspolitischen Bereich die Folgen aus der Erlangung der Souveränität zu ziehen.

Solche Forderungen wurden allerdings von Frankreich als eine Gefährdung seiner Interessen ausgelegt. Nach der von *Bourguiba* erzwungenen Anerkennung des Rechts Tunesiens auf eine eigene Diplomatie hatte Frankreich seine jährliche Finanzhilfe von 23,5 (1955) auf 18 Milliarden ffrs herabgesetzt. Die Regierung Guy *Mollet* sperrte am 23. Mai 1957, kurz nach der Tagung des „Comité", die

erneut herabgesetzte Finanzhilfe (15 Milliarden), die am 20. April 1957 vereinbart worden war. Um dem von Frankreich ausgeübten Druck zu entgehen, wandte sich die tunesische Regierung an die Vereinigten Staaten mit der Bitte um sofortige Unterstützung. Sie stellte im Kommuniqué vom 25. Mai 1957[27] fest, daß Frankreich die Verpflichtungen nicht mehr erfüllte, die es durch die „Convention économique et financière" vom 3. Juni 1955 übernommen hatte, und erklärte ihrerseits die „Convention" als hinfällig. Sie beschloß am 31. Mai 1957 „in Durchführung des Protokolls von 20. März 1956" eine Reihe grundlegender handelspolitischer Maßnahmen[28]. Darauf folgte Ende 1957 die prinzipielle Entscheidung, eine tunesische Notenbank zu gründen und eine tunesische Währung einzuführen[29]. Die Gesetze vom 19. September und vom 18. Oktober 1958 sowie die Aufhebung der ursprünglichen Parität zwischen der tunesischen und der französischen Währung besiegelten die tunesische Unabhängigkeit. Die Errichtung eines tunesischen Sonderkontos bei der französischen Staatsbank wurde nicht als eine potentielle Beeinträchtigung dieser Unabhängigkeit empfunden.

Es entspricht wohl dem Wesen der Kolonialherrschaft, daß sich wenige Tage nach der Sitzung des „Comité de la Zone franc" militärische Zwischenfälle bei Souk El-Arba ereigneten. Sie waren so gravierend, daß Tunesien einen Appell an die Vereinten Nationen richten mußte, denen es seit dem 12. November 1956 angehörte[30]. Die Auseinandersetzung zwischen Tunesien und Frankreich war ohnehin schon seit dem Abkommen vom 15. Juni 1956 unter einem überwiegend militärischen Aspekt fortgeführt worden, und es erwies sich als unmöglich, zwischen beiden Regierungen eine Einigung über die militärischen Fragen zu erzielen. Daraus ergibt sich zumindest die unmittelbare Erklärung für die Tatsache, daß es nach der Erlangung der Souveränität durch Tunesien zu keiner umfassenden vertraglichen Regelung der Beziehungen zwischen beiden Staaten kam.

Beide Regierungen hatten sich in der Tat am 18. Juni 1956 festgelegt. *Bourguiba* hatte nämlich an diesem Tage erklärt, daß die französischen Streitkräfte das ganze tunesische Gebiet mit Ausnahme Bisertas räumen sollten; erst dann würden Verhandlungen über den Freundschaftsvertrag und das Verteidigungsabkommen beginnen, das Tunesien an Frankreich und dadurch auch an den Westen binden würde. Der französische Staatssekretär für tunesische und marokkanische Angelegenheiten, Alain *Savary*, hatte entgegnet, daß sowohl für die Verteidigung Frankreichs als auch für die gemeinsame Verteidigung Frankreichs und Tunesiens das Verbleiben der französischen Streitkräfte auf tunesischem Boden unerläßlich wäre[31].

Die Zwischenfälle von Souk El-Arba waren für *Bourguiba* die Gelegenheit, eine Taktik zu erproben, die er dann bis zum Juli 1961 mit Erfolg anwandte. Während er nämlich an die Vereinten Nationen bzw. die Weltöffentlichkeit appellierte, schnitt er die Verbindungen zwischen den einzelnen französischen Stützpunkten ab. Die französischen Streitkräfte waren blockiert, die französische Regierung stand vor der Entscheidung, entweder den Kampf zu eröffnen oder die Forderungen *Bourguibas* anzunehmen. Verteidigungsminister André *Morice* erklärte sich am 20. Juni 1957 bereit, die französischen Streitkräfte von 25 000 auf 15 000 Mann herabzusetzen, sie „im Einvernehmen mit der tunesischen Regierung auf einer Anzahl für die gemeinsame Verteidigung wichtiger Stützpunkte

zu stationieren und ihnen jegliche operative Tätigkeit auf tunesischem Gebiet zu untersagen"[32]. Die letzte Bestimmung war im Hinblick auf den Algerien-Krieg von besonderer Bedeutung, zumal der französisch-libysche Vertrag vom 29. Dezember 1956[33] die algerische Südostgrenze entblößt hatte.

Neue Zwischenfälle begannen Anfang September 1957. Von französischer Seite wurde die — angesichts der grundsätzlichen Haltung *Bourguibas* äußerst unwahrscheinliche — Behauptung aufgestellt, daß die tunesische Regierung als Gegenleistung für die von *Morice* gemachten Zugeständnisse den in Algerien stationierten französischen Streitkräften ein „droit de suite" mündlich eingeräumt hätte. Die tunesische Regierung dementierte am 2. September 1957[34] und warnte Frankreich, daß sie von ihrem Recht auf Selbstverteidigung Gebrauch machen werde. Als besondere Gefahrenzone erwies sich — offenbar nicht ohne das Zutun der algerischen Befreiungsarmee — die Gegend um das Grenzdorf Sakiet-Sidi-Youssef. *Bourguiba* sah sich durch die sich wiederholenden Zwischenfälle veranlaßt, am 26. Dezember 1957 die vollständige Räumung Tunesiens mit Ausnahme Bisertas zu fordern und als Termin die auf den 20. März 1958 festgesetzte Unabhängigkeitsfeier zu nennen[35]. Mit der Begründung, daß algerische Einheiten von Sakiet aus operiert hätten, bombardierte die französische Luftwaffe am 8. Februar 1958 das Dorf[36]. *Bourguiba* ordnete sofort eine erneute Blockade der französischen Streitkräfte an. Er rief am 22. Februar den Sicherheitsrat an und forderte nun den vollständigen Abzug der französischen Armee aus Tunesien, diesmal auch aus Biserta.

TUNESIEN IM INTERNATIONALEN KRÄFTEFELD

Aus vielschichtigen Gründen[37] waren die Westmächte an freundschaftlichen Beziehungen zu Tunesien interessiert. Außerdem stand *Bourguiba* insbesondere in den Vereinigten Staaten und Großbritannien in hohem Ansehen. Seit Tunesien unabhängig geworden war, hatte er durch zahlreiche Erklärungen seine Verbundenheit mit dem gesellschaftspolitischen Leitbild des Westens unterstrichen. Er hatte den tunesisch-französischen Konflikt als eine unvermeidliche Folge der einstigen französischen Protektoratsherrschaft interpretiert und nachdrücklich betont, daß einer vertrauensvollen Partnerschaft Tunesiens mit Frankreich und dem Westen nach der Ausmerzung aller Ueberreste des Kolonialismus nichts im Wege stehen würde. Nach der Bombardierung von Sakiet regte er am 13. März 1958 an, daß Biserta der NATO unterstellt würde.

Zur Wiederherstellung des für den Westen wichtigen Einvernehmens zwischen Tunesien und Frankreich boten die Regierungen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten ihre „guten Dienste" an[38]. Die Kommission, der Harold *Beeley* als britischer Unterstaatssekretär für den Nahen Osten und Robert *Murphy* als amerikanischer Stellvertretender Unterstaatssekretär angehörten, vermochte allerdings ihre Aufgabe nicht zu erfüllen. Der französische Ministerpräsident, Félix *Gaillard*, nahm zwar am 12. April 1958 unter britisch-amerikanischem Druck die Vorschläge der Kommission zum Teil an; er wurde aber deshalb am 15. April 1958 vom Parlament gestürzt[39]. Seine maßgeblichen Widersacher, unter welchen Jacques *Soustelle* sich besonders hervortat, standen in Verbindung mit den Kräften, die den Putsch vom 13. Mai 1958 leiteten und dadurch schließlich *de Gaulle* die Rückkehr zur Macht ermöglichten.

Die französische Regierung hatte sich am 12. April 1958 bereit erklärt, folgende Vorschläge der Kommission anzunehmen: 1. die französischen Streitkräfte sollten aus Tunesien (Biserta nicht inbegriffen) nach einem Zeitplan abgezogen werden, der im Einvernehmen zwischen dem französischen Befehlshaber in Tunesien und den tunesischen Behörden aufzustellen war; 2. über den künftigen Status Bisertas sollten Verhandlungen stattfinden; dabei würde Frankreich die tunesische Souveränität über den Stützpunkt nicht in Frage stellen[40]; 3. die in Südtunesien gelegenen Flugplätze dürften nur zu friedlichen Zwecken verwendet werden; sie sollten der Kontrolle Neutraler unterstehen. Die offen gebliebene Frage der Ueberwachung der algerisch-tunesischen Grenze sollte dem Generalsekretär der Vereinten Nationen überlassen bleiben. *Bourguiba* hatte als Vorbedingung für seine Zustimmung zu einer solchen Ueberwachung die vollständige Räumung Tunesiens durch die französischen Streitkräfte gefordert.

Wie die vorausgegangenen Zwischenfälle im Raum Sakiet, stand die Bildung der Kommission mit dem Algerien-Krieg im Zusammenhang. *Bourguiba* hatte nicht weniger als die Regierungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens gehofft, daß die „guten Dienste" sich auf Algerien ausdehnen lassen würden. Am Widerstand Frankreichs gegen eine solche „Internationalisierung" des Krieges scheiterten jedoch ihre Hoffnungen.

Es ist nicht übertrieben, zu sagen, daß der Algerien-Krieg für Tunesien seit dessen Unabhängigkeit eine Existenzfrage darstellt. Aus der Sicht der Beziehungen zwischen Tunesien und Frankreich bedeutet er eine ständige Bedrohung der tunesischen Souveränität. Die Bedrohung ergibt sich einmal daraus, daß die Kreise in Frankreich, die mit den in Algerien ansässigen „Ultras" sympathisieren, die Selbstbehauptung Tunesiens zu verhindern suchen und sogar dessen erneute Besetzung fordern[41]. Zum anderen ist sie eine Konsequenz der objektiv widersprüchlichen Haltung Tunesiens, das der algerischen Befreiungsarmee aus verständlichen Gründen seine Unterstützung nicht versagen will, durch diese Unterstützung aber in eine völkerrechtlich unhaltbare Lage geraten muß, auch wenn es darauf bedacht bleibt, nicht in Kampfhandlungen mit den in Algerien stationierten Streitkräften Frankreichs verwickelt zu werden.

Der Algerien-Krieg ist ferner für die nationalstaatliche Entwicklung Tunesiens die drückendste Hypothek. Die tunesische Volkswirtschaft kann sich nicht entfalten, solange Grundlagen und Ausmaß der maghrebinischen Zusammenarbeit unentschieden bleiben. Die tunesische Außenpolitik ist in ihrem Spielraum dadurch eingeengt, daß die Algerien-Frage ihre Beziehungen sowohl zum Westen, der auf den französischen Verbündeten Rücksicht nehmen muß, als auch zu den Staaten Afrikas und Asiens belastet, die der algerischen Befreiungsbewegung ebenfalls ihre Unterstützung geben, welt- und gesellschaftspolitisch aber einen vom tunesischen stark abweichenden Standpunkt vertreten. Es hat sich außerdem gezeigt, daß auch die tunesische Innenpolitik dem Einfluß von Algeriern ausgesetzt ist, die in enger Verbindung mit den erwähnten Staaten Afrikas und Asiens stehen.

Diese Faktoren haben bewirkt, daß die tunesische Außenpolitik sich von 1958 bis 1961 zunehmend vom Westen distanziert und schließlich für die „Blockfreiheit" (non-alignement) entschieden hat.

VORÜBERGEHENDE ENTSPANNUNG DURCH DE GAULLES RÜCKKEHR

Nach dem Sturz der Regierung *Gaillard* ereigneten sich neue Zwischenfälle, insbesondere am 17. Mai in Remada und am 24. Mai in Gafsa, da französische Einheiten mit den die Verbindungswege blockierenden tunesischen Formationen in Kollision gerieten. Die tunesische Regierung befürchtete, daß die „Ultras“, über deren Rolle bei der Vorbereitung und der Durchführung des Putsches sie unterrichtet war, die Gelegenheit zu einer breit angelegten Offensive gegen Tunesien ausnutzen könnten. Schon am 12. November 1957 hatte sie trotz des nachdrücklichen französischen Widerstandes durchgesetzt, daß die Vereinigten Staaten und Großbritannien ihr die Waffen lieferten, um die sie Ende Juli 1957 im Zusammenhang mit der durch die Zwischenfälle von Souk El-Arba verursachten Krise nachgesucht hatte. Jetzt wandte sie sich erneut an beide Mächte mit der Bitte um zusätzliche Waffenlieferungen. Gleichzeitig rief sie wieder den Sicherheitsrat an.

Die sich abzeichnende Rückkehr *de Gaulles* zur Macht schuf aber eine neue Situation. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien lehnten neue Waffenlieferungen ab, um nicht die Schwierigkeiten, die sie in der atlantischen Zusammenarbeit wegen der Persönlichkeit und der politischen Ansichten *de Gaulles* voraussahen, noch zu erhöhen. In Tunesien und sogar im ganzen Maghreb wurde allerdings die bevorstehende Umgestaltung der französischen Politik positiv beurteilt. Die Beschlüsse der Maghreb-Konferenz, die in Tanger vom 27. bis zum 29. April 1958 stattgefunden hatte, blieben deshalb zunächst unausgeführt. Die Initiative wurde dem neuen französischen Regierungschef überlassen.

Bourguiba war bereit, auf *de Gaulle* zu setzen. Schon am 20. Juni 1957 hatte er seinen Vorschlag, durch die Errichtung einer französisch-nordafrikanischen Gemeinschaft den Algerien-Krieg zu beenden, mit einem Appell an *de Gaulle* verbunden als „die letzte Chance, von der öffentlichen Meinung in Frankreich zu erreichen, daß sie diese große Umstellung begreift und sie ohne das Gefühl eines Verlustes oder einer Demütigung hinnimmt“[42]. Nach der Bombardierung von Sakiet hatte *de Gaulle* dem tunesischen Botschafter Mohammed *Masmoudi* zu verstehen gegeben, daß er diese Aktion mißbillige. Außerdem teilte *Bourguiba* mit den sogenannten Linksgaullisten, welchen sogar Pierre *Mendès-France* am Anfang nahestand, die freilich auf keine objektive Analyse gegründete Auffassung, daß *de Gaulle* im großen Stil den Abbau der französischen Kolonialherrschaft betreiben würde.

De Gaulle richtete am 2. Juni 1958, einen Tag nachdem er das Amt des Regierungschefs übernommen hatte, an *Bourguiba* eine persönliche Botschaft mit dem Vorschlag, die offenen Fragen im gegenseitigen Einvernehmen zu regeln. Er wies gleichzeitig die französischen Behörden in Tunesien an, alles zu unterlassen, was eine weitere Verschärfung der Lage herbeiführen könnte. *Bourguiba* erklärte sich daraufhin damit einverstanden, daß die Behandlung seiner Klage durch den Sicherheitsrat bis zum 18. Juni vertagt würde. Am 17. Juni wurde in der Form eines Briefwechsels zwischen dem französischen Geschäftsträger Jean Pierre *Bénard* und dem tunesischen Staatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten Dr.

Sadok *Mokkadem* ein Abkommen erzielt[43]. Aus den von beiden Seiten veröffentlichten Kommuniqués ging hervor, daß die französischen Streitkräfte aus ganz Tunesien mit Ausnahme Bisertas abgezogen werden sollten; sobald diese Operation beendet würde, am 1. Oktober 1958 also, sollten Verhandlungen „über einen provisorischen Status" für den Stützpunkt Biserta beginnen. Von einer Ueberwachung der tunesisch-algerischen Grenze wurde nicht mehr gesprochen. *De Gaulle* hatte Tunesien mehr zugestanden als *Gaillard* vor seinem Sturz.

Der neue französische Regierungschef beschloß außerdem, die von Guy *Mollet* gesperrte Finanzhilfe wieder aufzunehmen, und zwar in der Form einer Beteiligung Tunesiens an der Ausbeute des Erdöllagers von Edjelé: am 28. Juni 1958 wurde zwischen beiden Regierungen vereinbart, daß die Oelleitung von Edjelé durch tunesisches Gebiet führen sollte. Ueber die Pacht allerdings, die Tunesien für die Benutzung des Stützpunktes Biserta durch Frankreich in Aussicht gestellt worden war, fanden in den folgenden Monaten ebensowenig Verhandlungen statt wie über den „provisorischen Status".

Vor der Gefahr, daß Tunesien um seiner nationalstaatlichen Individualität willen erneut in einen Konflikt mit Frankreich geraten könnte, hatte *Bourguiba* in seiner Antwort auf die Botschaft *de Gaulles* mit folgenden Worten gewarnt:

„Ich muß allerdings hinzufügen, daß es unerläßlich ist, beiderseits unsere Absichten klar anzugeben, wenn die Voraussetzungen für eine Regelung der zur Zeit zwischen unseren beiden Ländern bestehenden Schwierigkeiten und für die Wiederherstellung guter Beziehungen geschaffen werden sollen."

Er stellte, wie anfangs zitiert, am 17. Juli 1961 fest, daß seine Absichten „von gewissen Kreisen in Frankreich" in der Tat mißverstanden worden waren.

ANMERKUNGEN

Abkürzungen:

AP = Année Politique, Paris — JOF = Journal Officiel de la République Française — JOT = Journal Officiel de la République Tunisienne — Informationsbroschüre = Vom tunesischen Staatssekretariat für das Informationswesen herausgegebene Broschüre.

1) Pressekonferenzen *de Gaulles* in: *Le Monde* vom 7. September 1961, *Bourguibas* in: *La Presse,* Tunis, vom 9. September 1961.

2) Interview *Bourguibas* mit dem tunesischen Rundfunk in: *La Presse,* Tunis, vom 7. September 1961. Vgl. Moncef *Gmar,* Bizerte, la paix des diplomates, in: *Afrique-Action,* Tunis, vom 16. September 1961, S. 11 f.

3) Zum Beispiel in einem Interview mit dem VAR-Rundfunk, abgedruckt in: *La Presse,* Tunis, vom 27. August 1961.

4) Resolution und Abstimmungsergebnis in: *Le Monde* vom 27. August 1961.

5) Während die amerikanischen und britischen Bemühungen im wesentlichen darauf abzielten, eine Verschärfung des Konfliktes zu vermeiden, forderten die afrikanischen Staaten die Räumung. Vgl. u. a. die Stellungnahme der Expertenkonferenz der Monrovia-Gruppe in Dakar 17.—24. Juli 1961, nach *Neues Afrika,* 1961/8, S. 294, und die Beratungen der Brazzaville-Gruppe in Abidjan (sh. *Le temps du Niger,* Niamey, vom 12. August 1961) sowie die von dieser Gruppe in Tananarivo gefaßte Entschließung in *Le Monde* vom 14. September 1961.

6) L'ultime bataille de l'évacuation, Informationsbroschüre, S. 7.

7) Rede vom 14. Juli 1961 in: *La Presse,* Tunis, vom 15. Juli 1961. *Bourguiba* sicherte zu, daß es nicht zu Kampfhandlungen kommen würde, wenn sich Frankreich bereit erklärte, über einen Terminkalender für die Räumung Bisertas und des von Tunesien beanspruchten Sahara-Streifens zu verhandeln.

8) Sh. Bibliographie in: *Revue Française de Science Politique,* 1959/2, S. 420—425 u. 444 bis 447.

9) Nach *Carpentier* et *du Saint,* Répertoire du droit français, zit. von Ch. *Saumagne* in: Initiation à la Tunisie, Paris 1950, S. 229.

10) L'ultime bataille, a. a. O. S. 7.

11) Zum Beispiel in Kasserine am 26. Oktober 1959 und in Sidi-Bou-Zid am 28. Oktober

1959 (sh. *Bourguiba*, La tournée du Centre et du Sud, Informationsbroschüre).

[12]) Sh. insb. Rede vom 2. März 1959 auf dem VI. Kongreß der Néo-Destour in Sousse (Le discours de la victoire, Informationsbroschüre).

[13]) U. a. am 1. August 1959 bei der Eröffnung des 2. Kongresses der afrikanischen Studenten (in: La promotion de l'Afrique, Informationsbroschüre, S. 67—81) und am 25. Januar 1960 bei der Eröffnung der zweiten Vollversammlung der Konferenz der afrikanischen Völker: *La Presse*, Tunis, vom 26. Januar 1960.

[14]) Mit besonderer Eindringlichkeit betont Gabriel *Ardant*, La Tunisie d'aujourd'hui et de demain (Paris, 1961) den Einfluß der französischen Aufklärung auf *Bourguiba*. Zurückhaltender zeigt sich Friedrich-Wilhelm *Fernau*, Der arabische Westen (Stuttgart, 1959). *Bourguiba* selbst über seinen Standort u. a. in den Informationsbroschüren: Bourguiba s'adresse aux cadres de la nation 6.—8. Februar 1961, Discours du Mouled, Kairouan 3. September 1960, Message solennel à l'Assemblée Nationale vom 20. November 1959.

[15]) Discours de la victoire, Informationsbroschüre, S. 19—23; Bourguiba s'adresse aux cadres, Informationsbroschüre, S. 48.

[16]) Regierungserklärung von *Mendès-France* in JOF II 17. 6. 1954. Erklärung von Karthago in AP 1954 S. 558—560. Protokoll *Bourguiba*/Edgar *Faure* in AP 1955, S. 643. Wortlaut der Conventions in: *Documentation Française, Notes et Etudes*, Nr. 2034. Ratifikationsdebatte der Nationalversammlung am 8. 7. und des Rates der Republik am 3. 8. 1955 in JOF II.

[17]) Das Protokoll vom 21. 4. 1955 wurde von *Bourguiba* und Edgar *Faure* persönlich ausgehandelt und unterzeichnet.

[18]) Discours de la victoire, Informationsbroschüre, S. 41.

[19]) Vgl. *Afrique-Action*, Tunis, 19. 8. 1961, S. 11—13.

[20]) Berichterstattung über den Sfaxer Kongreß in den entsprechenden Nummern von *La Presse*, Tunis; dazu *L'Action*, Tunis.

[21]) Sh. AP 1956, S. 200.

[22]) Sh. *Ben Salahs* Rapport Economique auf dem VI. Kongreß der UGTT (20.—23. 9. 1956), als Broschüre von der UGTT herausg.

[23]) AP 1956, S. 509 f.

[24]) AP 1956, S. 196.

[25]) AP 1956, S. 510—512.

[26]) AP 1957, S. 218. Tunesien forderte das Recht, den Kapitalverkehr mit dem Ausland, einschl. Frankreich, zu kontrollieren, nach eigenem Ermessen über seine Ausfuhrerlöse zu verfügen und Handelsverträge mit Ländern zu schließen, die der Franczone nicht angehören.

[27]) AP 1957, S. 244. Schon am 30. 6. 1956 hatte *Bourguiba* in Erwägung gezogen, die finanzielle Abhängigkeit Tunesiens von Frankreich durch ein an die USA gerichtetes Ersuchen um Unterstützung zu verringern. Vgl. AP 1956, S. 213, 216 und 232.

[28]) Tunesien erwog ferner Maßnahmen, um ausländisches Investitionskapital aus Drittländern anzuziehen. Die Durchführungsbestimmungen, die diesem Kapital Garantien geboten hätten, wurden jedoch nicht erlassen, weil Tunesien vermeiden wollte, dadurch auch die während des Protektorats vorgenommenen Investitionen pauschal zu garantieren. Vgl. Arvids *Kalnins*, L'aide de l'Etat tunisien aux entreprises industrielles, Tunis, o. J., und *La Presse*, Tunis, vom 27. und 31. 3. 1960.

[29]) Darüber und hinsichtlich der weiteren Entwicklung sh. Les banques en Tunisie, Documentation Tunisienne (Textes et Documents), Tunis, o. J., und Banque Centrale de Tunisie, Rapport Annuel 1959, S. 49—57.

[30]) Sh. *Le Monde* vom 31. 5. 1957 und ff.

[31]) AP 1956, S. 208 f.

[32]) AP 1957, S. 235—243.

[33]) *Documentation Française, Textes Diplomatiques*, CLXVII vom 17. 1. 1957.

[34]) AP 1957, S. 250 f.

[35]) AP 1957, S. 263.

[36]) AP 1958, S. 245—249.

[37]) In der vorliegenden Studie werden die Beziehungen zwischen Tunesien und Frankreich ausschließlich unter dem Aspekt des Strebens Tunesiens nach nationalstaatlicher Individualität behandelt. Die anderen Aspekte der auswärtigen Politik Tunesiens erfordern eine besondere Untersuchung, deren Ergebnisse hier nur vorweggenommen werden können. Dann bleibt schließlich die Aufgabe, die Wechselbeziehungen zwischen der Frankreich-Politik Tunesiens und den anderen Bereichen seiner auswärtigen Politik aufzuzeigen.

[38]) AP 1958, S. 313. Vgl. Roger *Stéphane*, La Tunisie de Bourguiba (Paris, 1958), S. 37 bis 50.

[39]) AP 1958, S. 327—332. Vgl. JOF II, Debatte der Nationalversammlung vom 15. 4. 1958.

[40]) Frankreich hatte 1942 Tunesien eine Convention aufgezwungen, durch welche Biserta vom tunesischen Hoheitsgebiet abgetrennt und zu französischem Besitz erklärt wurde. Am 14. 2. 1958 (JOT) wurde diese Convention für nichtig erklärt.

[41]) Als Beispiel sei hier lediglich die Feststellung von Raymond *Barrillon* in: *Le Monde* vom 15. 2. 1958 erwähnt.

[42]) AP 1957, S. 242.

[43]) AP 1958, S. 271—273.

Die Berlin-Frage im neueren Schrifttum

Von Dietrich Rauschning

Albrecht, Günter: Berlin im Blickpunkt der Welt. Eine Dokumentation über Recht und Unrecht um und in Berlin 1944—1959. Berlin: Deutscher Zentralverl. 1959. 227 S.

Berlin. Brennpunkt deutschen Schicksals. Vorträge, gehalten im Sommersemester 1959. Hrsg. vom Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin. Mit einem Geleitw. von Willy *Brandt.* Berlin: Colloquium Verl. 1960. 142 S. Engl. Ausg. u. d. T.: Berlin — Pivot of German Destiny. Uebers. von Charles B. *Robson.* Chapel Hill: University of North Carolina Press 1960. 233 S.

Gablentz, O. M. von der, Hans W. *Kuhn* und C. F. *von Mettenheim:* Dokumente zur Berlin-Frage 1944—1959. Hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Zusammenarbeit mit dem Senat von Berlin. Mit einem Vorw. von Willy *Brandt.* München: Oldenbourg 1959. 438 S. Engl. Ausg. u. d. T.: *Gablentz,* O. M. von der: Documents on the Status of Berlin 1944—1959. Ed. by The Research Institute of the Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. With a Pref. by Willy *Brandt.* München: Oldenbourg 1959. 239 S.

Gottlieb, Manuel: The German Peace Settlement and the Berlin Crisis. New York: Paine-Whitmann 1960. 275 S.

Henkin, Louis: The Berlin Crisis and the United Nations. New York: Carnegie Endowment for International Peace 1959. 30 S.

Legien, Rudolf: Die Viermächtevereinbarungen über Berlin. Ersatzlösungen für den Status quo? Berlin: Heymanns o. J. [um 1960]. 59 S.

Reintanz, Gerhard: Berlin — nicht Frontstadt, sondern Friedensstadt. Hrsg. von der Zentralen Schulungsstätte „Otto Nuschke“ in Verbindung mit der Parteileitung der Christlich-Demokratischen Union. Berlin o. J. [um 1959]. 115 S. (Hefte aus Burgscheidingen. Nr. 11/12.)

Rothfels, Hans: Berlin in Vergangenheit und Gegenwart. Tübinger Vorträge. Tübingen: Mohr 1961. VI, 158 S.

Rottmann, Joachim: Der Viermächtestatus Berlins: Hrsg. vom Bundesmin. für Gesamtdeutsche Fragen. 2. Aufl. Bonn und Berlin 1959. 83 S.

Smith, Bruce L. R.: The Governance of Berlin. In: International Conciliation. No 525. S. 169—230.

Speier, Hans: The Soviet Threat to Berlin. Santa Monica, Cal.: The Rand Corporation 1960. 67 S.

Steiniger, Peter A.: Westberlin. Ein Handbuch zur Westberlin-Frage. Erarb. von einem Kollektiv von Mitarbeitern wissenschaftlicher Institute sowie staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen. Berlin: Kongreß-Verl. 1959. 310 S.

DIE BESATZUNGSRECHTLICHE LAGE

Die rechtlichen Erörterungen über die Lage Berlins gehen vom Viermächtestatus der Stadt aus. Er beruht auf den Uebereinkommen der Siegermächte und auf der militärischen Besetzung im Jahre 1945: Die drei Mächte einigten sich

Dietrich *Rauschning,* Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

über die Besatzungszonen und die Verwaltung Berlins im Londoner Protokoll vom 12. September 1944, dem Frankreich mit Abkommen vom 26. Juli 1945 beitrat. Die Grundzüge des Protokolls wurden in der „Feststellung über die Besatzungszonen" vom 5. Juni 1945 bekanntgegeben. Diesen Vereinbarungen gemäß räumten die Truppen der Westmächte Anfang Juli 1945 die von ihnen eroberten Teile von Mecklenburg, Thüringen und Sachsen und besetzten die Westsektoren Berlins, die von sowjetischen Truppen freigegeben wurden. Entsprechend dem Dreimächteabkommen über das Kontrollverfahren vom 14. November 1944, dem Frankreich am 1. Mai 1945 beitrat und dessen Grundzüge ebenfalls in einer „Feststellung" am 5. Juni 1945 bekanntgegeben wurden, ist aus den vier Stadtkommandanten die „Alliierte Komendatura" gebildet worden.

Ueber diese Vereinbarungen und die tatsächlichen Vorgänge besteht in Ost und West Einigkeit: Die wichtigen Viermächteabkommen sind bei *Legien* und *Reintanz* — verdienstvollerweise ungekürzt — sowie bei *Albrecht* fast völlig übereinstimmend nach der allerdings nicht immer richtigen Uebersetzung von *Deuerlein*[1] wiedergegeben; eine bessere deutsche Fassung dieser Abkommen findet sich in der von *v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim* besorgten Sammlung, die auch für wichtige Einzelgeschehnisse aus der Zeit der Errichtung des Viermächtestatus interessante Texte bringt. Einen Abriß über die Entstehung des Viermächtestatus geben insbesondere *Reintanz* und *Rottmann.*

Der Viermächtestatus bedeutet nach der im Westen einhellig vertretenen Auffassung, daß Groß-Berlin als Einheit und von den einzelnen Besatzungszonen der Vier Mächte unterschieden einer Viermächteverwaltung untersteht. Eine hinreichende Begründung dieser Auffassung geben *Rottmann, Kreutzer*[2] und *Schüle*[3] mit dem Hinweis auf den Wortlaut des Protokolls über die Besatzungszonen: Unter Ziff. 1 heißt es dort, daß Deutschland zu Besatzungszwecken aufgeteilt werde „in vier Zonen, von denen jede der Vier Mächte eine zugeteilt erhalten wird, und ein besonderes Berliner Gebiet, das unter gemeinsamer Besetzung der Vier Mächte stehen wird"; bei der Beschreibung des von den Sowjettruppen zu besetzenden Gebietes unter Ziff. 2 wird Berlin unter Hinweis auf die Sonderregelung seiner Besetzung ausdrücklich ausgenommen; das Sondergebiet Berlin wird unter der gleichen Ziffer als Groß-Berlin i. S. des Gesetzes vom 20. April 1920, das die Einheitsgemeinde schuf, umschrieben und mit allen 20 Bezirken in Sektoren aufgeteilt; nach Ziff. 5 bilden die von ihren jeweiligen Oberbefehlshabern ernannten Kommandanten zur gemeinsamen Verwaltung der Stadt die Alliierte Kommandantur. Im Abkommen über das Kontrollverfahren ist in Art. 7 ebenfalls zur gemeinsamen Verwaltung Berlins die Errichtung der Kommandantur vorgesehen, die unter der allgemeinen Leitung des Kontrollrats arbeiten soll. Aus diesen Vereinbarungen wird zu Recht gefolgert, daß Berlin als Einheit der gemeinsamen Verwaltung der Vier Mächte unterstehen soll und weder als Ganzes noch mit einem Teil zu einer der Besatzungszonen gehört.

Dennoch versuchen *Kröger* in seinem bei *Albrecht* als Einleitung nachgedruckten Aufsatz[4] und, seiner Argumentation folgend, *Reintanz* und das zuständige Kollektivmitglied bei *Steiniger*, diese Bedeutung des Viermächtestatus in Frage zu stellen. Sie behaupten, aus der „Feststellung über die Besatzungszonen" vom 5. Juni 1945 ergebe sich, daß ganz Berlin zu der es umgebenden sowjeti-

schen Besatzungszone gehöre. Zwar sei unter Ziff. 2 der Feststellung die Besetzung Berlins durch Truppen aller Vier Mächte vorgesehen; nach Ziffer 1 der Feststellung werde Deutschland jedoch ausdrücklich nur in v i e r Besatzungszonen aufgeteilt, so daß für die Annahme, Berlin sei ein fünftes Besatzungsgebiet, kein Raum sei. Die Westmächte hätten lediglich auf Grund der Viermächtevereinbarungen ein Anwesenheitsrecht in ihren Sektoren und ein Mitverwaltungsrecht im Rahmen der Alliierten Kommandantur. Das sei auch in der „Feststellung über das Kontrollverfahren" deutlich geworden, mit der die „oberste Gewalt" nur in den vier Zonen den jeweiligen Oberbefehlshabern übertragen worden sei, während der Kommandantur lediglich Verwaltungsbefugnisse überlassen worden seien.

Diese Argumentation wird im einzelnen von *Legien* widerlegt. Er weist darauf hin, daß auch dem Wortlaut der „Feststellung" die Zugehörigkeit Berlins zur sowjetischen Besatzungszone nicht entnommen werden kann: Die „Feststellung" spricht ebenso wie das klarer gefaßte Protokoll über die Besatzungszonen von 1944 von vier den einzelnen Mächten zuzuweisenden Besatzungszonen und dem gemeinsam zu besetzenden Sondergebiet Berlin. Daß die Alliierte Kommandantur nicht als Trägerin „oberster Gewalt" bezeichnet wird, hat seinen Grund darin, daß sie dem Kontrollrat unterstand. Sie war aber niemals dem sowjetischen Zonenbefehlshaber unterstellt. Wenn *Kröger* für die Befehlsgewalt des sowjetischen Oberbefehlshabers die Kontrolle der Reichsbahn, der Wasserstraßen und auch des Flugverkehrs über Berlin durch Organe der Sowjetzone anführt, so handelt es sich dabei um Sonderregelungen auf technischem Gebiet aus Zweckmäßigkeitsgründen, die gerade mit „oberster Gewalt" nichts zu tun haben. Daß der sowjetische Oberbefehlshaber noch am 17. Juli 1945 einen Befehl über die Einreise aus seiner Besatzungszone nach Berlin erließ, beweist ebenfalls nicht seine Hoheitsgewalt über Berlin. Auch der Praxis nach unterstand nämlich weder Berlin unmittelbar noch die Alliierte Kommandantur dem sowjetischen Oberbefehlshaber; das geht z. B. aus den am 21. Dezember 1945 vom Alliierten Kontrollausschuß gebilligten Richtlinien über die Aufgaben der Alliierten Kommandantur, wo in Ziff. 1 die Unterstellung unter den Kontrollrat betont wird, hervor, ebenso aus der Anordnung der Kommandantur vom 21. Januar 1946 über den räumlichen Geltungsbereich von Gesetzen und Verordnungen, nach der in ganz Berlin außer deutschem Recht nur die Bestimmungen der Alliierten Kontrollbehörde und die der Alliierten Kommandantur gelten (*v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim,* Nr. 26 und 29).

Zu ergänzen bleibt, daß die Feststellungen vom 5. Juni 1945, mit deren Wortlaut die Stimmen aus dem sowjetischen Besatzungsgebiet argumentieren, gegenüber dem Protokoll über die Besatzungszonen und dem Abkommen über das Kontrollverfahren keine selbständige Bedeutung haben. Sie begründen insbesondere keine Pflichten für die dieser Besatzung unterworfenen Deutschen und sind deshalb keine diesen gegenüber wirksamen Rechtsetzungsakte, für die *Reintanz* und *Kreutzer* sie halten; mit ihnen wurde lediglich der Inhalt der Uebereinkommen bekanntgegeben. Sie sind auch zu unbestimmt gefaßt, als daß man annehmen könnte, daß sie die Uebereinkommen ändern oder ersetzen sollten. Zudem wurde das Protokoll über die Besatzungszonen noch 50 Tage nach

den „Feststellungen" geändert, und das Abkommen über das Kontrollverfahren und nicht die entsprechende „Feststellung" wird in den „Richtlinien über die Aufgaben der Alliierten Kommandantur" vom 27. November und 21. Dezember 1945 als Rechtsgrundlage der Kommandantur bezeichnet. Zur Auslegung des demnach für die Errichtung der Besatzungszonen allein maßgeblichen Protokolls vom 12. September 1944 müssen auch die ihm beigegebene Karte „A" und die den Aenderungsabkommen beigegebenen Karten „C" und „D" mit herangezogen werden, auf die *Kreutzer* und *Rottmann* hinweisen. Das Gebiet von Groß-Berlin ist auf ihnen mit einer Linie, die der Legende zufolge Grenzen der Besatzungszonen bezeichnet, von der Sowjetzone getrennt. Leider sind in jeder der genannten deutschen Wiedergaben bei den Beschreibungen der Zonen die Worte des Protokolltextes: „(Wie auf der beiliegenden Karte ‚A' [‚C', ‚D'] ersichtlich)" fortgelassen worden, ohne daß dies kenntlich gemacht ist[5]. Ein Abdruck der Originalkarten liegt dem im Herbst 1958 ausgelieferten Band 227 der United Nations Treaty Series bei, der auch die englische und russische Fassung des Protokolls enthält.

Schließlich können der Viermächtestatus der Stadt und die Bedeutung der Viermächtevereinbarungen nur auf der Grundlage des allgemeinen und des Kriegsvölkerrechts verstanden werden. Dieser Fragenkreis wird in dem hier besprochenen Schrifttum jedoch nur von *Schüle* berührt[6].

Nach dem Völkerrecht gilt ein Gebiet „als besetzt, wenn es sich tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres befindet" (Art. 42 Abs. 1 Haager Landkriegsordnung). Der besetzenden Macht steht im besetzten Gebiet Gebietshoheit — Besatzungsgewalt — zu (Art. 43 HLKO). Die Besatzungsgewalt entsteht also mit der tatsächlichen militärischen Besitzergreifung eines Gebietes. Das Protokoll vom 12. September 1944 mit seinen Aenderungen bestimmte also lediglich im Verhältnis zwischen den Siegermächten, welche Gebiete von welcher Macht zu besetzen und damit der Besatzungsgewalt der jeweiligen Macht zu unterwerfen seien. Dementsprechend wird auch die „Ostzone" in diesem Protokoll nur als das von den Sowjettruppen zu besetzende Gebiet umschrieben. Da den Vereinbarungen wie auch dem allgemeinen Kriegsvölkerrecht die Unterscheidung zwischen „Besatzungszone" und „besetztem bzw. zu besetzendem Gebiet" fremd ist[7], läßt sich die Zugehörigkeit jedenfalls der Berliner Westsektoren, die unstreitig nicht von Sowjettruppen nach der deutschen Kapitulation besetzt werden oder bleiben sollten, zur sowjetischen Besatzungszone nicht begründen. Das Protokoll ist insoweit dadurch erfüllt worden, daß im Juli 1945 Truppen der Westmächte der Roten Armee Teile der Sowjetzone und die Rote Armee den Truppen der Westmächte die Sektoren von Berlin übergeben haben. Damit wurde jedoch nur Gebiet zur Besetzung, aber nicht die Besatzungsgewalt übertragen, denn diese steht der neu besetzenden Macht ebenfalls kraft der Besetzung originär zu. Auch für Berlin vereinbarten die Siegermächte in dem Protokoll vom 12. September 1944 — und ebenso dem Wortlaut der „Feststellung über die Besatzungszonen" gemäß, auf den sich die Argumente des Ostens stützen — eine getrennte Besetzung nach Sektoren, die in dem Protokoll und dem ihm beigegebenen Kartenwerk „B" bestimmt und in dem Befehl Nr. 1 der Alliierten Kommandantur vom 11. Juli 1945 (*v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim*, Nr. 20) bekanntgegeben wurden[8]. Mit dem Abzug der Sowjettruppen aus den Westsektoren

erlosch die Besatzungsgewalt der Sowjetunion über diese Gebiete, in den einzelnen besetzten Sektoren steht nach Völkerrecht nur der jeweiligen Besatzungsmacht die Besatzungsgewalt zu. Die Siegermächte vereinbarten jedoch unter Ziffer 5 des Protokolls und Ziffer 7 des Abkommens über das Kontrollverfahren, die ihnen in den Sektoren Berlins einzeln zustehende Besatzungsgewalt gemeinsam durch ein gemeinsames Organ, die Alliierte Kommandantur, auszuüben. Diese Vereinbarung stellt den Kern des „Viermächtestatus" von Berlin dar.

Die Besatzungsgewalt in Berlin wurde aber kaum drei Jahre lang vereinbarungsgemäß durch das Viermächteorgan ausgeübt: Den Schilderungen von *Smith, Rottmann* und auch *Kreutzer* und vor allem der Dokumentenfolge bei *v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim* ist zu entnehmen, wie es zur Einstellung der Mitarbeit in der Alliierten Kommandantur durch die Sowjetunion Ende Juni 1948 kam. Im Dezember des Vorjahres war die Londoner Außenministerkonferenz abgebrochen worden, am 30. März 1948 waren die sowjetischen Vertreter schon aus dem Kontrollrat ausgezogen. In seinem bewundernswert unparteiischen Buch berichtet *Gottlieb*, der als Wirtschaftswissenschaftler der amerikanischen Militärregierung (OMGUS) angehörte, über die Ansätze zu einer Zusammenarbeit und die Entwicklung der Meinungsverschiedenheiten in den interalliierten Verhandlungen bis 1949. Seiner Meinung nach war eine Viermächte-Lösung des deutschen Problems der Anlage nach bis 1949 zwar keineswegs gesichert, aber doch möglich. „Voraussetzung dafür war allerdings eine wenigstens halbwegs gegebene Uebereinstimmung im grundsätzlichen Wollen der beteiligten Mächte . . .", wie *Schüle* sagt. Nicht an den vielen Streitpunkten zwischen den Mächten wie der Reparationsfrage oder der Währungsreform, die in den 1948 ausgetauschten Noten als Anlaß bezeichnet werden, ist die Viermächte-Verwaltung Berlins gescheitert, sondern an dem Zutagetreten der tiefgreifenden Gegensätze zwischen der Sowjetunion und den Westmächten.

Während die Sowjetunion im Ostsektor der Stadt seither faktisch allein die Besatzungsgewalt ausübt, setzen die drei westlichen Stadtkommandanten seit Dezember 1948 die Tätigkeit der Alliierten Kommandantur fort. Wegen der Haltung der sowjetischen Besatzungsmacht werden die Entscheidungen der Alliierten Kommandantur im Ostsektor jedoch nicht ausgeführt.

DER STATUS BERLINS NACH DEUTSCHEM RECHT

Die rechtliche Stellung Berlins wird durch deutsches Staatsrecht mitbestimmt. Das deutsche Recht gilt dabei nicht kraft Verleihung durch die Besatzungsmächte, sondern ist dem Geltungsgrunde nach vom Besatzungsrecht unabhängig. Wie aber z. B. *Rottmann* und *Kreutzer* bemerken, wird es vom Besatzungsrecht derart überlagert, daß es dann keine Wirkung entfaltet, wenn und solange eine besatzungsrechtliche Regelung seinem Wirksamwerden entgegensteht.

Vom deutschen Staatsrecht aus betrachtet wurde Berlin, bis 1945 landesunmittelbare Gemeinde Preußens, mit der Auflösung Preußens gesamtstaatsunmittelbar, ein deutsches Land *(Kreutzer)*. Es erhielt am 13. August 1946 eine vorläufige Verfassung (*v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim*, Nr. 30). Am 20. Oktober 1946 wählte die Bevölkerung die Stadtverordnetenversammlung, die dann

den Magistrat ernannte. Nach der Abberufung der sowjetischen Vertreter aus der Alliierten Kommandantur und dem Beginn der Blockade wurde die Tätigkeit des Magistrats in dem im Ostsektor gelegenen Stadthaus behindert. Er verlegte einzelne Abteilungen der Verwaltung und dann seinen Amtssitz in die Westsektoren. Der Zusammentritt der Stadtverordnetenversammlung wurde am 6. September 1948 durch organisierte und vom sowjetischen Militärkommandanten unterstützte Demonstranten im Ostsektor verhindert, so daß auch sie ihren Sitz in die Westsektoren verlegte. Die 26 (von 130) Abgeordneten, die der SED angehörten, versammelten sich am 30. November gemeinsam mit Abgesandten des „Demokratischen Blocks", erklärten den verfassungsmäßigen Magistrat für abgesetzt und setzten einen neuen Magistrat ein.

Wie der sowjetische Stadtkommandant — und wie er z. B. *Kröger* (S. 28) und das Kollektivmitglied bei *Steiniger* (S. 39) — auf Grund dieser Geschehnisse dazu kommt, den verfassungsmäßigen Magistrat als illegal und den revolutionären „Magistrat" als den einzig rechtmäßigen zu bezeichnen, ist auch der Ostliteratur nicht zu entnehmen. Die verfassungsmäßigen Berliner Staatsorgane, die entsprechend dem Auftrag in Art. 35 Abs. 2 der Verfassung von 1946 im Jahre 1950 eine neue Verfassung beschlossen haben, werden im Ostsektor durch die sowjetischen Besatzungsbehörden und den illegitimen Ost-Magistrat an der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse gehindert, sie üben die Hoheitsgewalt im Ostsektor z. Z. nicht aus. Der Anspruch des Ost-Magistrats auf die Verwaltung auch der Westsektoren ist unbegründet, weil dessen Gewalt dort nicht nur illegitim, sondern auch ineffektiv ist.

Die Stadt Berlin wurde bis zum 13. August 1961 trotz der faktischen Trennung der Verwaltung von beiden Seiten als Einheit aufgefaßt. Abgesehen von dem beiderseitigen Anspruch auf ganz Groß-Berlin war vorher z. B. die Freizügigkeit der Berliner im Gebiet der Stadt nie aufgehoben worden. Erfreulich war auch die stillschweigende Rücksichtnahme auf Groß-Berlin bei der „Stadtplanung im gespaltenen Berlin", worüber *Fürlinger* im Sammelband des Otto-Suhr-Instituts berichtet. Ueber die Zusammenarbeit der beiden Stadtverwaltungen in einer Reihe von Fragen — leider aber vor allem über den Mangel an Zusammenarbeit — gibt *Smith* eine interessante und übersichtliche Schilderung.

Umstritten ist, in welcher Beziehung das deutsche Land Berlin zur Bundesrepublik und zur DDR — abgesehen von dem zweifelhaften Status dieses Gewaltträgers — steht. Dabei ist von folgendem auszugehen: Die Bundesrepublik versteht sich als die reorganisierte deutsche Gesamtstaatlichkeit. Auf Grund der faktischen Lage im Jahre 1949 hat der Parlamentarische Rat jedoch davon abgesehen, die Geltung des Grundgesetzes auch für die sowjetische Besatzungszone, für die unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete und das Saarland zu fordern. Dagegen ist Groß-Berlin nach Art. 23 des unter Beteiligung der Vertreter der Berliner Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Grundgesetzes ein Land der Bundesrepublik. Die verfassungsmäßigen Organe Groß-Berlins haben ihrerseits die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik bestätigt. So hat die Stadtverordnetenversammlung am 19. Mai 1949 das Grundgesetz angenommen, und auch nach der Verfassung Berlins von 1950 ist Berlin ein Land der Bundesrepublik. Demgegenüber haben die westlichen Militär-

gouverneure im Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz und die in der Alliierten Kommandantur zusammengefaßten westlichen Stadtkommandanten bei der Genehmigung der Verfassung kraft der Besatzungsgewalt Vorbehalte gemacht, die mit Rücksicht auf die Viermächtevereinbarungen über Berlin die Anwendung des Grundgesetzes in der Stadt beschränken. Der Uebernahme des Bundesrechts in Berlin, der Einbeziehung Berlins in die meisten völkerrechtlichen Verträge des Bundes und der Eingliederung Berlins in das Wirtschafts- und Finanzsystem der Bundesrepublik haben sie sich jedoch nicht widersetzt. Nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand ist Berlin in den allermeisten praktischen Fragen ein vollberechtigtes und -verpflichtetes Land des Bundes (so vor allem *Smith,* der der Stellung Berlins zum Bund besondere Aufmerksamkeit widmet).

Je nach der Bedeutung, die man den formellen alliierten Vorbehalten zumißt, sieht man Berlin als Land der Bundesrepublik an oder nicht. Ausgehend von den Bestimmungen des deutschen Rechts und von der umfassenden faktischen Integration Berlins wird in der Bundesrepublik überwiegend die Auffassung vertreten, Berlin sei ein Bundesland und besatzungsrechtliche Vorbehalte beschränkten lediglich die Auswirkungen der Mitgliedschaft *(Kreutzer, Legien, Eschenburg*[9], auch wohl *Rottmann).* Diesen Standpunkt teilt auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Beschlüssen vom 25. 10. 1951 und vom 21. 5. 1957 (*v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim,* Nr. 88 und 92). Die Westmächte sind dagegen der Auffassung, ihre Vorbehalte verhinderten die Mitgliedschaft Berlins überhaupt, wenn sie auch in fast allen praktischen Fragen Berlin wie ein Vollmitglied des Bundes behandeln (worauf *Smith* und *Speier,* die den Stand der Meinungen schildern, besonders hinweisen).

Auch *Schüle* vertritt die Meinung, Berlin sei nicht Territorium der Bundesrepublik geworden, und zwar weil die Bundesrepublik über die westlichen Besatzungszonen nicht hinausgreifen könne; die völkerrechtliche Bindung der Westmächte an den Viermächtestatus habe es ihnen nicht erlaubt, die „Bundesrepublik mit einem Teilgebiet zu bedenken, das ... dem Gesamthandsregime aller vier Besatzungsmächte unterworfen war. Die staatsrechtliche Neuschöpfung im deutschen Westen konnte nur in Uebereinstimmung mit dem stärkeren Völkerrecht erfolgen". Dem ist zunächst entgegenzuhalten, daß sich auch eine gesamtstaatliche deutsche Gebietshoheit nicht durch ein „Bedachtwerden" von seiten der Besatzungsmächte bildet, sondern als ursprüngliche deutsche Hoheitsgewalt in dem Maße wirksam wird, wie sie nicht durch Besatzungsgewalt verdrängt ist. Zwischen der Zugehörigkeit eines Gebietes zu einer der Besatzungszonen und der Zugehörigkeit zu einem deutsche Hoheitsgewalt ausübenden Staat besteht kein unmittelbar rechtlicher, sondern nur ein historischer Zusammenhang. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Alliierten, die Ausübung gesamtstaatlicher deutscher Gewalt in Berlin nicht zuzulassen, ist in den Viermächtevereinbarungen zudem nicht begründet. Auch kann die Sowjetunion durch eine solche Zulassung von seiten der Alliierten Kommandantur nicht in ihrem Recht auf Teilnahme an der Verwaltung Berlins verletzt sein, da ihr die Mitwirkung in der Kommandantur stets offengehalten wurde. Verstößt aber eine Aktualisierung deutscher gesamtstaatlicher Staatsgewalt nicht gegen die Viermächtevereinbarung über die gemeinsame Ausübung der Besatzungsgewalt in Berlin, so dürfte der Viermächtestatus der Stadt auch der Mitgliedschaft Berlins im Bund im Rahmen der alliier-

ten Vorbehalte nicht entgegenstehen. Auf die Bildung deutschen Rechts wirken die Vereinbarungen schließlich nicht unmittelbar ein, weil sie als res inter alios acta Deutschland nicht binden. Demgegenüber behaupten *Kröger* und, ihm folgend, das zuständige Kollektivmitglied bei *Steiniger* sowie *Reintanz*, daß ganz Berlin der Hoheitsgewalt der DDR unterliege. Sie geben dafür zwei Begründungen: 1. Die sowjetische Militärverwaltung hat ihre Tätigkeit eingestellt und ihre Verwaltungsfunktionen in der gesamten sowjetischen Besatzungszone auf die Regierung der DDR übertragen. Da ganz Berlin dieser Besatzungszone angehörte, ist es nun Bestandteil und Hoheitsgebiet der DDR. 2. Die „Volkskongreßverfassung" bezeichnet Berlin als die Hauptstadt der DDR.

Es ist oben schon ausgeführt, daß die These von der Zugehörigkeit Berlins, insbesondere der Westsektoren, zur sowjetischen Besatzungszone widerlegt ist. Hatten die Sowjetbehörden aber keine Rechte und Verwaltungsfunktionen in den Westsektoren, so konnten sie auch keine übertragen. Selbst vom Standpunkt der DDR aus betrachtet könnte aus einer „Zugehörigkeit der Westsektoren zur sowjetischen Besatzungszone" — die zudem wegen der Bedeutung des Faktischen im Recht der Besetzung auch nur als sowjetischer Anspruch auf Ueberlassung der Westsektoren zur Besetzung denkbar ist — die Hoheitsgewalt der DDR über West-Berlin nicht hergeleitet werden. Die aus der faktischen Besetzung herrührende Gewalt ist nicht übertragbar, insbesondere nicht auf die der Besetzung Unterworfenen (so insbesondere *Kreutzer*). Besatzungsrechte können nur von Organen der Besatzungsmacht ausgeübt werden, und gerade die Organe der DDR werden nicht zugeben wollen, daß sie Organe der sowjetischen Besatzungsmacht seien und die von ihnen ausgeübte Gewalt sowjetische Besatzungsgewalt sei.

Die DDR konnte sich zum anderen jedenfalls West-Berlin nicht dadurch angliedern, daß sie die Zugehörigkeit der Stadt zu ihrem Staatsgebiet in der Verfassung aussprach. Sie versteht sich nämlich als im deutschen Raum neu gegründeter Staat, sie vertritt die Theorie von den zwei deutschen Staaten und dem Untergang des Reiches spätestens durch Dismembration. Ein rechtlich neuer Staat kann sich aber nur auf dem Gebiet konstituieren, das er auch faktisch beherrscht.

Die Stellung des Ostsektors zur DDR wird von den Stimmen des Ostens nicht erörtert. Daß dieses Verhältnis auch für die DDR nicht problemlos ist, zeigt sich z. B. daran, daß die Berliner Vertreter in der Volkskammer nicht einmal dem Schein nach gewählt werden und nicht stimmberechtigt sind, daß im Ostsektor die gesetzlichen Vorschriften der DDR erst nach einem Transformationsakt des Magistrats gelten oder daß auch die Einreise aus der Zone in den Ostsektor am Außenring von Berlin kontrolliert wird. Faktisch allerdings übt die DDR die Gewalt auch im Ostsektor aus. Weder nach Völkerrecht noch nach gesamtdeutschem Staatsrecht kann sie sich jedoch einen Teil des deutschen einheitlichen Landes Berlin einverleiben, das nach der Entscheidung seiner verfassungsmäßigen Organe ihr nicht angehört. Auch die DDR hat die rechtmäßige Gebietshoheit Berlins über alle 20 Berliner Bezirke zu achten.

WEST-BERLIN IM WIRTSCHAFTSGEFÜGE DES BUNDES

Die Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik hat nicht nur rechtlich und politisch, sondern für West-Berlin auch wirtschaftlich weitgehende Folgen. Ihnen

widmen sich der Beitrag *Kluges* im Sammelband des Otto-Suhr-Instituts, der von *Pohmer* in der von Rothfels herausgegebenen Vortragssammlung und der des Sachbearbeiters in *Steinigers* Kollektiv. Im Reich hat Berlin überwiegend von den Funktionen als Hauptstadt gelebt; jetzt muß es sich als Industriestadt behaupten, ohne dabei seine Struktur derart zu wandeln, daß es nicht jederzeit die Funktionen der Hauptstadt eines wiedervereinigten Deutschlands wieder übernehmen könnte. Die daraus entstehenden Lasten können nicht von Berlin allein getragen werden, sondern es ist die Aufgabe des Bundes, seinem Land bei der Ueberwindung der Schwierigkeiten zu helfen. So gleichen Bundeszuschüsse den Haushalt West-Berlins aus, das Land nimmt zudem an dem Finanzausgleich der Bundesländer und dem der Sozialversicherung teil. Der Bund trägt auch in Berlin die Kriegsfolgelasten und zahlt Pensionen für frühere Bedienstete des Reiches. Zudem haben eine Reihe von Bundesdienststellen ihren Sitz in Berlin. Neben den bedeutenden Anstrengungen der Berliner Wirtschaft haben diese „Kaufkraftübertragungen" und eine umfassende Förderung des Handels mit Berliner Firmen die Wiederherstellung eines geordneten Wirtschaftslebens in West-Berlin ermöglicht. So wurde 1960 die Vollbeschäftigung erreicht, der Lebensstandard der Bevölkerung gleicht dem in der Bundesrepublik.

Das Berliner Wirtschaftsleben setzt einen umfassenden Güteraustausch zwischen der Stadt und der übrigen Bundesrepublik voraus, und auch die „Kaufkraftübertragungen" nach Berlin lösen einen Warenstrom nach Berlin aus. Die Berliner Wirtschaft ist also auf die Fortdauer des Warenverkehrs mit der übrigen Bundesrepublik angewiesen.

VERKEHRSVERBINDUNGEN NACH BERLIN

Bei der Betrachtung des Rechtes auf Verkehr zwischen West-Berlin und der übrigen Bundesrepublik sind verschiedene Rechtsbeziehungen zu unterscheiden: Es geht um das Recht der Westmächte gegenüber der Sowjetunion auf Verkehr durch die sowjetische Besatzungszone, um das Verkehrsrecht der Westmächte gegenüber der DDR und um das Recht der Bundesrepublik und ihres Landes Berlin gegenüber der DDR auf den Durchgangsverkehr.

Das Recht der Westmächte gegenüber der Sowjetunion auf Verkehr nach West-Berlin beruht auf den Viermächteabkommen. Mit der vereinbarten Besetzung der Westsektoren Berlins durch Truppen der Westmächte sind notwendig Zugangsrechte verbunden. Die von *Kuhn*[10] behandelten Uebereinkommen und Absprachen zwischen den Siegermächten betrafen stets nur die Regelung des Verkehrs, stellten aber niemals das Verkehrsrecht selbst in Frage. Die amtlichen Akten über die Verhandlungen sind bisher nicht zugänglich[11]. Einen Hinweis darauf gibt ein im September 1961 vom US-Department of State veröffentlicher sowjetischer Bericht vom 5. Februar 1947 an die Alliierte Kontrollbehörde[12], in dem es heißt, die drei Luftkorridore seien für unbeschränkte Flüge alliierter Luftfahrzeuge über der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland zugewiesen. Auszüge aus dem Kontrollrats-Kommuniqué und einen Bericht über Transportvereinbarungen für Kohle- und Nahrungsmitteltransporte des zivilen Bedarfes geben *v. d. Gablentz—Kuhn—v. Mettenheim* unter Nr. 27 wieder. Die Verkehrsrechte der Alliierten gegenüber der Sowjetunion sind außerdem in dem

Viermächteabkommen vom 4. Mai 1949 über die Aufhebung der Blockade bestätigt.

Die Westmächte haben auf Grund der Vereinbarungen einen Anspruch gegenüber der Sowjetunion auf Gewährleistung des Verkehrs zwischen ihren Sektoren und ihren früheren Besatzungszonen. Bei dem Abbau ihrer Besatzungsgewalt hat die Sowjetunion ihrerseits die DDR dementsprechend zum Beispiel in dem Briefwechsel zum Moskauer Vertrag vom 20. September 1955 verpflichtet, diese Rechte zu respektieren.

Das Verkehrsrecht der Westmächte gegenüber der DDR hat den gleichen Umfang wie das gegenüber der Sowjetunion. Es stellt sich als gegenständlich beschränktes Besatzungsrecht der Westmächte gegenüber diesem im übrigen (vielleicht jetzt nicht mehr) von der Sowjetunion besetzten Teil Deutschlands dar, das den Westmächten infolge der vereinbarten Besetzung nach Zonen und Sektoren zufiel. Als solches ist es von der Fortdauer der sowjetischen Besetzung in der Zone unabhängig; selbst wenn also die Sowjetunion in einem angedrohten besonderen Friedensvertrag mit der DDR auf ihre restlichen Besatzungsrechte verzichten sollte, würde ein solcher Schritt die Verkehrsrechte der Westalliierten gegenüber diesem Teil Deutschlands nicht berühren.

Die Bundesrepublik und ihr Land Berlin haben gegenüber der DDR — auch wenn man von dem zweifelhaften Status dieses Gewaltträgers absieht — ein eigenes Recht auf Verkehr nach und von Berlin. Auch im Völkerrecht besteht gewohnheitsrechtlich oder kraft allgemeiner Rechtsgrundsätze ein dem Notwegrecht vergleichbares Institut, nach dem ein Staat als Minimum das Recht hat, Güter und Zivilpersonen — dagegen keine Streitkräfte und keine Waffen — auch über fremdes Gebiet in und aus Exklaven zu transportieren. Vom Standpunkt der DDR aus betrachtet ist ihr Verhältnis zur Bundesrepublik ein völkerrechtliches, so daß sie diese völkerrechtliche Regelung auch im deutschen Berlin-Verkehr zu respektieren hätte. Steht die DDR mit der Bundesrepublik dagegen in staatsrechtlichen Beziehungen, so kann in dieser noch engeren Verbindung das völkerrechtlich gebotene Minimum an Verkehrsfreiheit nicht unterschritten werden. Der Verkehr auf dieser Grundlage ist der Regelung und Kontrolle der Macht unterworfen, die die Hoheit über das zu überquerende „fremde" Gebiet ausübt, ohne daß diese Macht den Verkehr ganz unterbinden oder ungerechtfertigt behindern dürfte.

Umfaßt aber das deutsche Verkehrsrecht von und nach Berlin nicht auch das Recht auf militärischen und auf unkontrollierten Transport, so reicht es nicht aus, um notfalls die Verteidigung der Stadt vorzubereiten. Die unmittelbare militärische Verteidigung Berlins kann demnach nur den Westmächten obliegen.

ÄNDERUNG DES STATUS VON BERLIN?

Mit der erstrebten Eingliederung ganz Berlins in die DDR würde die Sowjetunion die Lücke im Eisernen Vorhang schließen und die Insel freiheitlicher Lebensart im sowjetischen Herrschaftsbereich beseitigen. Daß sich mit einem Erfolg der sowjetischen Bemühungen auch das geistige Gewicht in Europa verschieben würde, machen die Beiträge über Kultur und Geschichte Berlins von

Rothfels, Drost, Scheja, Ziegler, Catholy und *Spranger* in der Tübinger Vortragssammlung und von *Haus* in dem Band des Otto-Suhr-Instituts bewußt.

Außer der Haltung der Berliner Bevölkerung und der Entscheidung ihrer verfassungsmäßigen Vertreter verhindern vor allem der Viermächtestatus und die Anwesenheit der westlichen Besatzungstruppen, die die Stadt und den Zugang zu ihr sichern, die Eingliederung Berlins in die DDR. Zudem steht die Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik einer Einverleibung der Stadt in die DDR entgegen.

Ob die Sowjetunion wirklich von der Unwirksamkeit der Viermächteabkommen ausgeht oder sie gekündigt hat, ist der Gesamtheit ihrer Noten und offiziellen Stellungnahmen nicht klar zu entnehmen; eine gewisse Widersprüchlichkeit der Aeußerungen gehört zu der von *Speier* in seiner ausgewogenen Untersuchung über das politische Ringen um Berlin beschriebenen sowjetischen Taktik. Die von *Kröger* geführten Stimmen leiten jedoch das Außerkrafttreten der Viermächteabkommen aus der Verletzung des mit ihnen angeblich verbundenen Potsdamer Abkommens durch die Westmächte her. Besonders *Schüle* und auch *Legien* und *Rottmann* zeigen, daß der Sowjetunion weder unter dem Gesichtspunkt einer Vertragsverletzung durch die Westmächte noch nach der clausula rebus sic stantibus ein Recht zusteht, die Vereinbarungen zu kündigen. Ein Außerkrafttreten der Vereinbarungen würde zudem weder das Anwesenheitsrecht der Westmächte in Berlin noch ihr Durchmarschrecht durch die DDR beeinträchtigen. Enden würden lediglich der Anspruch der Alliierten Kommandantur auf die Kontrollbefugnis über den Ostsektor — ob die DDR dieses Recht fürchtet? — und die Pflicht der Sowjetunion, den Westmächten das Durchmarschrecht zu gewährleisten. Der sowjetische Friedensvertragsvorschlag für Gesamtdeutschland sieht dagegen den Abzug der Besatzungstruppen aus Berlin vor. Der angedrohte Separatvertrag zwischen der Sowjetunion und der DDR, der nur die Rechte der Sowjetunion betreffen kann, berührt die Stellung der Westmächte nicht.

Die aus der angeblichen Zugehörigkeit Berlins zur Sowjetzone „und folglich" zur DDR abgeleiteten Argumente gegen die Mitgliedschaft des Landes Berlin in der Bundesrepublik sind oben schon als widerlegt gekennzeichnet worden. Politisch ernster ist der auch von den mit der Bundesrepublik verbündeten Westmächten vertretene Standpunkt zu werten, daß Berlin auf Grund der besatzungsrechtlichen Vorbehalte kein Bestandteil der Bundesrepublik sei. Es kann hier nicht untersucht werden, wieweit diese Haltung der Westmächte nötig oder zweckmäßig ist, sie hindert jedoch praktisch eine weltweite Anerkennung der Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik. Auch der Vorschlag der Sowjetunion, West-Berlin zur Freien Stadt zu machen, ist darauf gerichtet, Berlin staatsrechtlich, politisch und wirtschaftlich von der Bundesrepublik zu trennen. Die Gefährlichkeit der zur Zeit dem Schwerpunkt nach auf eine solche Trennung abzielenden Bemühungen der Sowjetunion ist im Westen jedoch schon vor mehr als einem Jahr erkannt worden *(Speier)*.

Die Betrachtung zeigt, daß jeder Versuch der Sowjetunion oder der DDR, den status quo für Berlin einseitig zu ändern, rechtswidrig wäre. Ob diese Rechtslage die Anwendung von Zwang, also zum Beispiel eine neue Blockade, verhindern wird, kann nicht vorausgesagt werden. Sollte aber die Auseinandersetzung

um Berlin Formen annehmen, die eine Gefährdung des Weltfriedens darstellen, so kann dieser Rechtslage in der Weltöffentlichkeit und vor den Vereinten Nationen erhebliche Bedeutung zukommen.

Wenn auch die Hoffnung besteht, daß notfalls das Eingreifen der Vereinten Nationen den Frieden bewahren kann, so zeigt doch die Untersuchung von *Henkin*, daß eine Lösung des Berlin-Problems von daher nicht erwartet werden kann. Die Organisation der Vereinten Nationen könnte bei der Durchführung eines Uebereinkommens der Vier Mächte Hilfe leisten, sie kann aber weder eine Einigung herbeiführen noch sie ersetzen.

Eine wirkliche Lösung des Berlin-Problems ist isoliert nur schwer vorstellbar, wenn nicht unmöglich. Berlin ist Brennpunkt deutschen Schicksals — wie es in dem Titel eines der zu betrachtenden Bücher treffend heißt. Wie das Berlin-Problem mit der Spaltung Deutschlands seinen Anfang nahm, so ist seine Lösung mit der Lösung der deutschen Frage verbunden.

ANMERKUNGEN

[1]) Ernst *Deuerlein*, Die Einheit Deutschlands, 1. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957.

[2]) Heinz *Kreutzer*, West-Berlin — Stadt und Land, in: Berlin, Brennpunkt deutschen Schicksals, S. 55 ff.

[3]) Adolf *Schüle*, Berlin als völkerrechtliches Problem, in: Hans *Rothfels* (Hrsg.), Berlin in Vergangenheit und Gegenwart, S. 124 ff.

[4]) Herbert *Kröger*, Zu den sowjetischen Vorschlägen für die Lösung der Berlin-Frage, in: *Staat und Recht*, Jg. 1959, S. 1 ff.; siehe auch Herbert *Kröger*, Zu einigen Fragen des staatsrechtlichen Status von Berlin, in: *Deutsche Außenpolitik*, Jg. 1958, S. 10 ff.

[5]) Die Folgen einer solchen Ungenauigkeit bei der Edition von Dokumenten würden gemildert, wenn nach dem Vorbild von *Fleischmanns* Völkerrechtsquellen, Halle 1905, dem *Kraus-Heinze*, Urkunden zur europäischen Friedensordnung, Göttingen 1954, und *Jäckel*, Die deutsche Frage 1952—1956 (Reihe Dokumente, Frankfurt—Berlin 1957), gefolgt sind, bei jedem abgedruckten Text auf möglichst viele andere Abdruckstellen hingewiesen würde.

[6]) Siehe dazu weiter F. *Münch*, Berlin, in: *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. Berlin 1960, und Die Freie Stadt, in: *Friedenswarte*, Bd. 55 (1959), S. 26 ff. (41 f.).

[7]) Ohne nähere Begründung geht *Goldschmidt*, Berlin und die alliierten Vereinbarungen über Deutschland, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, September 1961, S. 822, von einer solchen Unterscheidung aus.

[8]) Nur in der „Dokumentation" von *Albrecht* werden die Texte so verändert, daß dieser Punkt der Vereinbarung nicht erkennbar ist: In der Uebersetzung des Protokolls bei *Deuerlein* war im Einleitungssatz vor der Beschreibung der einzeln zu besetzenden Sektoren: „Das Gebiet von Berlin (. . .) wird gemeinsam von den Streitkräften . . ." das Verb, nämlich im englischen „occupied", im russischen „zanimaetsja", versehentlich ausgelassen. Anstatt hier das Wort „besetzt" zu ergänzen, mit dem das englische bzw. russische Wort in dem Protokoll sonst übersetzt wird, fügt *Albrecht* in Uebereinstimmung mit der These *Krögers* „verwaltet" ein! Aus dem „Befehl Nr. 1", der im VOBl Berlin 1945, S. 45, veröffentlicht ist, läßt er den Abschnitt über die Sektoreneinteilung einfach weg, ohne das wie bei anderen Texten kenntlich zu machen; allerdings ist der Text schon bei der von ihm angegebenen Quelle, dem Sammelheft 1 der Sowjetischen Militäradministratur, verstümmelt.

[9]) Theodor *Eschenburg*, Das isolierte Berlin in: *Rothfels*, a. a. O., S. 140 ff.

[10]) Hans W. *Kuhn*, Die Regelung der Verkehrsverbindungen nach Berlin 1945—1946, in EA 14/1959, S. 447 ff.

[11]) Am 8. September 1961 übermittelte die Regierung der Vereinigten Staaten zusammen mit ihrer Antwort auf eine sowjetische Note vom 2. September in der Frage der Luftkorridore ein Memorandum, in dem sie einen Ueberblick über die Viermächtevereinbarungen über den Kontrollrat für Deutschland und die Errichtung und Benutzung der Berliner Luftkorridore gab (vgl. den Wortlaut in EA 18/1961, S. D 558 ff.). Dem Memorandum beigefügt war eine Reihe von Dokumenten (u. a. auch Protokolle des Kontrollrates und des Luftdirektorates aus dem Jahre 1945) über die Errichtung der Luftkorridore (Dep. of State. For the Press).

[12]) Deutsche Uebersetzung: EA 18/1961, S. D 551 f.

Hinweise auf aktuelle Neuerscheinungen zu Fragen der internationalen Politik

Zusammengestellt von der Dokumentationsstelle des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Bücher und Broschüren

Andrén, Nils: Modern Swedish Government. Stockholm, Göteborg, Uppsala: Almquist & Wiksell 1961. 251 S. Sw. Kr. 15,—.

Ein informatives Handbuch über das moderne schwedische Regierungssystem, welches Parteiwesen, Wahlsystem, Arbeitsweise und Funktionen des Riksdag sowie der Exekutive (Monarch und Regierung) behandelt. Es beginnt mit einem Abriß der schwedischen Verfassungsgeschichte und schließt mit einem Kapitel über die lokale Selbstverwaltung. Ein Tabellenanhang, Auswahlbibliographie und Register vervollständigen das Werk.

Bull, Hedley: The Control of the Arms Race. Disarmament and arms control in the missile age. Publ. for the Institute for Strategic Studies. London: Weidenfeld & Nicolson 1961. XLV, 215 S. (Studies in International Security: 2) s 21/—.

Mit großer gedanklicher Klarheit untersucht der Autor den Fragenkomplex von Rüstungskontrolle und Abrüstung, wobei er davon ausgeht, daß beide Begriffe sich nicht gegenseitig ausschließen, daß also sowohl eine von Abrüstungsmaßnahmen begleitete Rüstungskontrolle als auch eine Kontrolle ohne Abrüstung oder eine Abrüstung ohne Kontrolle denkbar sei. Bull untersucht jeden dieser Themenkreise, wobei er sich die Frage stellt, was 1. wünschenswert, 2. technisch durchführbar und 3. politisch denkbar sei. Zunächst erörtert er das Verhältnis von Wettrüsten und Krieg, um sich im zweiten Teil des Buches mit dem Problem der kontrollierten Abrüstung zu befassen. Dabei warnt er vor der Auffassung, das wesentliche Problem des modernen Krieges liege in der Atombombe, und weist darauf hin, daß es nicht im Zuständigkeitsbereich einer Abrüstung liegen könne, eine Welt herzustellen, welche die Kernphysik nicht kennt. Im dritten Teil befaßt sich Bull mit denjenigen Kontrollmaßnahmen, die nicht zugleich von Rüstungsbeschränkungen begleitet sind. Er weist dabei insbesondere auf die Frage der Ueberraschungsangriffe und die Einstellung der Kernwaffenversuche hin, bei denen sich seiner Ansicht nach die Auffassungen der beiden Weltmächte weitgehend deckten und daher auch am ehesten ein Uebereinkommen möglich sei.

Erler, Fritz: Ein Volk sucht Sicherheit. Bemerkungen zur deutschen Sicherheitspolitik. Frankfurt am Main: Europäische Verl.-Anst. 1961. 66 S. (Sammlung „res novae". Bd. 10.) DM 3,80.

Der Wehrsachverständige der SPD entwickelt seine Konzeption der Sicherheitspolitik als ein Ganzes, bestehend aus einer Außenpolitik, die die Kriegsursachen zu beseitigen bestrebt ist, einer freiheitlichen inneren Ordnung und angemessenen militärischen Bemühungen.

Europe and the Commonwealth. A symposium by E. Salin [u. a.]. Ed. for the Friends of Atlantic Union by T. P. Soper. London: Friends of Atlantic Union 1960. 68 S.

In vier Aufsätzen werden die Beziehungen zwischen der EWG und dem Commonwealth, die Haltung der USA gegenüber Handelsblöcken, die besondere Stellung Schwedens in der europäischen Integration und das Verhältnis der EWG zu den Entwicklungsländern dargestellt.

Freudenfeld, Burghard: Existenzprobleme der Entwicklungsländer. Die Bedingungen der politischen und gesellschaftlichen Existenz der Türkei, Israels, Aethiopiens und des Sudans. München: Münchener Druckanst. Geither 1961. 50 S. (Veröffentlichungen der Hochschule für Politische Wissenschaften München.)

Friauf, Karl Heinrich: Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften. Marburg: Elwert 1960. 142 S. (Marburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen. Reihe A Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Bd. 7.) DM 19,60.

Untersuchung der Funktionen und der Rechtsstellung des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaften sowie Erörterung der aus der Handhabung der Verträge in der politischen Wirklichkeit entstehenden rechtlichen Konsequenzen unter Heranziehung umfangreichen völkerrechtlichen Materials.

Hammerbacher, Gerhart: Die völkerrechtliche Stellung Vietnams. Ein Beitr. zur Problematik der völkerrechtlichen Situation geteilter Staaten. Heft 1 der Schriftenreihe der Fürst Franz Josef von Liechtenstein Stiftung. Fridtjof-Nansen-Institut Vaduz. Vaduz 1960. X, 109 S.

Ueberblick über die Vorgeschichte der Teilung und Untersuchung deren Rechtsfolgen. Besonders wertvoll ist die ausführliche Literaturübersicht.

Hecht, Gerd: Sprachregelung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Technik, Voraussetzungen und Auswirkungen der Lenkung der Tagespresse und des Rundfunks in der SBZ. Berlin: Ernst-Reuter-Gesellschaft der Förderer und Freunde der Freien Universität 1961. 113 S.

Jäckel, Eberhard: Die Schleswig-Frage seit 1945. Dokumente zur Rechtsstellung der Minderheiten beiderseits der deutsch-dänischen Grenze. Frankfurt am Main, Berlin: Metzner 1959. 150 S. (Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg. Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel. Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen. Dokumente. Bd. 29.) DM 19,80.

Mit der vorliegenden Publikation wird den reichlicher vorhandenen dänischen Dokumentenveröffentlichungen nun auch eine umfassende deutsche zur Seite gestellt, die sowohl die Problematik der deutschen wie auch der dänischen Minderheit behandelt. Die Veröffentlichung enthält 200 Dokumente über den Zeitraum 1945—1956 mit einer einleitenden kurzen historischen Darstellung.

Jaspers, Karl: Freiheit und Wiedervereinigung. Ueber Aufgaben deutscher Politik. München: Piper 1960. 123 S. DM 6,50.

In einer Reihe von Aufsätzen begründet und erläutert Karl Jaspers die von ihm in einem Fernsehinterview im August 1960 aufgestellte These, daß angesichts der Gefahr der atomaren Vernichtung die Welt in zwei Prinzipien gespalten sei: in die der Totalherrschaft und in die der politischen Freiheit, und daß, gemessen an dem Gut der Freiheit, die Wiedervereinigung zweitrangig sei.

Kitzinger, U. W.: The Challenge of the Common Market. Oxford: Blackwell 1961. VII, 152 S.

Die Verhandlungen der britischen Regierung über einen Beitritt zur EWG sind der Anlaß zu dieser aktuellen Studie über die europäische wirtschaftliche Integration und ihre bisherige und zukünftige Bedeutung für Großbritannien. Besonders eingehend werden die voraussichtlichen Auswirkungen eines Beitritts auf die Industrie und Landwirtschaft Großbritanniens und auf seine Beziehungen zum Commonwealth behandelt.

Longrigg, Stephen Hemsley: Oil in the Middle East. 2nd ed. Issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs. London [usw.] Oxford Univ. Press 1961. XI, 401 S. DM 21,—.

Lundström, Hans O.: Capital Movements and Economic Integration. A study of the role of international long-term capital movements in international economic integration with particular reference to Europe. Leyden: Sythoff 1961. 231 S. (Economics. No 4.) DM 19,45.

Marschall von Bieberstein, Walther von: Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen. Ein Beitr. zur Diskussion über die Rechtslage Deutschlands. Berlin: Duncker & Humblot 1959. 232 S. (Schriften zum Oeffentlichen Recht. Bd. 3.) DM 24,80.

Der Autor bemüht sich unter Heranziehung umfangreichen völkerrechtlichen Materials um eine Klärung der Frage der gegenwärtigen Rechtslage Deutschlands. Er untersucht dabei sowohl die These von dem Bestehen zweier deutscher Staaten als auch den von der Bundesregierung vertretenen Standpunkt, daß es nur einen deutschen Staat gebe.

Mueller, Walter Felix: Die Struktur der europäischen Wirklichkeit. Die Problematik der europäischen Lebensordnung seit dem Ersten Weltkrieg. Hrsg. i. A. der Wiesbadener Goethegesellschaft. Stuttgart: Kohlhammer 1960. 117 S. DM 9,80.

Oppermann, Thomas: Britisches Unterhauswahlrecht und Zweiparteiensystem. Karlsruhe: C. F. Müller 1961. XIII, 151 S. (Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen. Bd. 15.) DM 15,—.

Paul, Johannes: Europa im Ostseeraum. Göttingen, Berlin, Frankfurt: Musterschmidt 1961. 156 S. DM 15,80.

Shonfield, Andrew: Economic Growth and Inflation. A study of Indian planning. Issued under the joint auspices of The Indian Council of World Affairs and The Council for Economic Education. Bombay: The Council for Economic Education 1961. 49 S. Rs 7,50.

Vorlesungen, die Andrew Shonfield, Financial Editor des Londoner Observer und seit Herbst 1961 Forschungsdirektor des Royal Institute of International Relations (Chatham House) in London, vor dem Sapru House in New Delhi im Februar 1961 zum Thema „Das Problem der Preisstabilität während des 3. Fünfjahresplans" gehalten hat.

Sidjanski, Dusan: L'Originalité des communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs. Paris: Ed. Pedone 1961. 57 S. DM 4,95.

Südosteuropa-Jahrbuch. Im Namen der Südosteuropa-Gesellschaft herausgegeben von Rudolf Vogel. Bd 5. München: Südosteuropa-Verlagsgesellschaft 1961. X, 187 S. DM 15,80.

Vorträge und Diskussionsbeiträge, die auf der 4. Internationalen Hochschulwoche der Südosteuropa-Gesellschaft in Regensburg unter dem Gesamtthema „Die Donau in ihrer geschichtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung" gehalten worden sind.

The Swedish Economiy and the Underdeveloped Countries. Report by an SNS working group. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 1961. 148 S. (Memorandum from SNS.)

Vernekohl, Wilhelm: Heinrich Brüning. Ein deutscher Staatsmann im Urteil der Zeit. Reden und Aufsätze. Münster: Regensberg 1961. 177 S.

Eine Zusammenstellung in Umfang und Wert unterschiedlicher Beiträge zur Würdigung und Charakterisierung des politischen Wirkens von Brüning.

Williams, Francis: A Prime-minister Remembers. The war and post-war memoirs of Attlee. Based on privat papers and on a series of recorded conversations. London [usw.]: Heinemann 1961. 264 S. DM 12,20.

Zeitlich ungefähr identisch mit der zweiten Hälfte von Attlees Memoiren (As It Happened, London 1954), jedoch ausführlicher, insbesondere auf außenpolitischem Gebiet, und ergänzt durch eine Reihe bisher unveröffentlichter Briefe aus der Regierungszeit Attlees als Premierminister.

Amtsdrucksachen

Berlin — 1961. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 48 S. (Dept. of State Publ. 7257. European and British Commonwealth Series. 64.) 30 cents.

Concise Statistical Year Book of the Polish People's Republic 1961. Publ. by Central Statistical Office. Warsaw: Central Statistical Office of the Polish People's Republic 1961. XIV, 194 S.

Experimental Communications Satellites, Intercontinental Testing, Agreement between United States and France, effected by exchange of notes signed Paris Mar. 31, 1961. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 2, 3 p. (English and French) 5c. (Dep. of State. Treaties and other International Acts Series. 4738.)

Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin. Hrsg. v. Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen. Bonn, Berlin 1961. 160 S.

Gesetz zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz). Vom 20. September 1961. In: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. Teil I. Nr. 18. 20. September 1961. S. 175—178.

Liberalisation of Current Invisibles and Capital Movements by the OEEC. Paris: OEEC 1961. 47 S. DM 2,60.

Settlement of the United States claim for postwar economic assistance to Germany, purchase by Deutsche Bundesbank of partial amount of claim, agreement between United States and Federal Republik of Germany, effected by exchange of notes signed Bonn and Bonn/Bad Godesberg Apr. 25, 1961. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 2,6 p. (German and English) 5c. (Dep. of State. Treaties and other International Acts Series. 4737.)

Zeittafel. Bd. 1: Zeittafel der Vorgeschichte und des Ablaufs der Vertreibung sowie der Unterbringung und Eingliederung der Vertriebenen und Bibliographie zum Vertriebenenproblem. Hrsg. Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Bonn: 1959. 310 S.

Zeittafel. Bd. 2: Vertriebenenproblem, Recht auf Heimat und Selbstbestimmung im Deutschen Parlament (von 1949 bis Mitte 1960). Hrsg. Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Bonn: 1960. 151 S.

Aus Zeitschriften

Alleman, Fritz René: Vor den Verhandlungen. In: Der Monat. Jg. 13. H. 155. August 1961. S. 15—26.

Eine Analyse der Berlin-Frage vor der Aufnahme von Ost-West-Verhandlungen.

Apremont, B.: Difficultés et progrès de l'intégration économique au sein de Comecon. In: Politique Etrangère. No. 3. 1961. S. 214—238.

Die Belgrader Konferenz. In: Internationale Politik. Jg. 12. H. 274—5. 5./20. September 1961. S. 5—52.

Konferenzdokumente und auszugsweise Wiedergabe der Reden der Generaldebatte der Belgrader Konferenz der blockfreien Staaten vom 1. bis zum 6. September 1961.

Cline, Howard F.: Mexico, Fidelismo and the United States. In: Orbis. Vol. V. No. 2. Summer 1961. S. 152—165.

Filho, Emilio Maurell: O Problema do Desarmamento. In: Revista Brasileira de Politica Internacional. Ano IV. No. 14. Junho de 1961. S. 5—42.

Ein Ueberblick über die Abrüstungsverhandlungen seit 1957 aus lateinamerikanischer Sicht, mit Gegenüberstellungen der östlichen und der westlichen Abrüstungspläne.

Fulbright, J. W.: For a Concert of Free Nations. In: Foreign Affairs. Vol. 40. No. 1. October 1961. S. 1—19.

Kritische Beurteilung der gegenwärtigen Lage in den Vereinten Nationen und historischer Rückblick auf die Entwicklung der internationalen Zusammenschlüsse. Vorschlag einer engeren Gemeinschaft der Atlantischen Staaten.

Levi, Mario: L'agriculture française dans le Marché commun. In: Politique Etrangère. No. 3. 1961. S. 262—279.

Meissner, Boris: Die Sowjetunion vor dem XXII. Parteikongreß. III. Parteiführung und Parteiorganisation. In: Osteuropa. Jg. 11. H. 10. Oktober 1961. S. 685—713.

Rose, Leo E.: Sino-Indian Rivalry and the Himalayan Border States. In: Orbis. Vol. V. No. 2. Summer 1961. S. 198—215.

Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Hrsg. von Erich Schneider unter Mitwirkung von Rudolf Walder [u. a.] 1961, Heft 1. Kiel: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1961. 94, 83 S. DM 10,—.

Whittam, Daphne E.: The Sino-Burmeses Boundary Treaty. In: Pacific Affairs. Vol. XXXIV. No. 2. Summer 1961. S. 174—183.

La Zone de libre échange. Négotations et dérive conséquences économiques, le traité des sept, l'accord monétaire européen. Bruxelles: Institut Royal des Relations Internationales 1959. 394 S. (Chronique de Politique Etrangère. Vol. 12. No. 5—6.) 300 F.

Eine Untersuchung über die Verhandlungen über die Bildung einer europäischen Freihandelszone, die Errichtung der EFTA und das Europäische Währungsabkommen, mit einem umfangreichen Dokumentenanhang.

Aus der Tätigkeit der Gesellschaften und Institute für internationale Beziehungen

DAS ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, LONDON

Das Royal Institute of International Affairs oder — wie es nach seinem Sitz in der früheren Residenz des bekannten Staatsmannes William *Pitt, Earl of Chatham* (1708 bis 1779), genannt wird — das Chatham House, verdankt seine Gründung einer Konferenz, die britische und amerikanische Delegationsmitglieder bei der Pariser Friedenskonferenz im Mai 1919 in Paris abhielten. Damals wurde der Beschluß gefaßt, ein internationales Institut mit Zweiginstituten in den einzelnen Ländern zu schaffen. Eine Begrenzung dieses Projektes auf Großbritannien und die Vereinigten Staaten war nicht beabsichtigt, und eine ähnliche Einrichtung, das Institut für Auswärtige Politik in Hamburg, wurde dann auch später durch Albrecht *Mendelssohn-Bartholdy* gegründet, der der deutschen Delegation attachiert war.

In der Folgezeit wurde der Gedanke, ein einziges Institut zu schaffen, wieder aufgegeben, und im Jahre 1920 wurde das britische Institut für Internationale Angelegenheiten — das spätere Chatham House — in London gegründet, dem in New York der „Council on Foreign Relations" entspricht.

Von Anfang an waren die Einrichtungen des Chatham House der Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der zeitgenössischen internationalen Beziehungen gewidmet. Gleichzeitig diente das Institut als Zentrum für den Gedankenaustausch unter Persönlichkeiten aus dem politischen Leben, der Verwaltung, der Wissenschaft, der Geschäftswelt und der Publizistik. Diese beiden Funktionen bilden auch heute noch die Schwerpunkte der Institutstätigkeit, und als wesentliche Voraussetzung für diese Zwecke hat das Chatham House durch den Aufbau einer internationalen Bibliothek mit über 100 000 Büchern und einem großen Archiv klassifizierter Presseschnitte seine dritte Hauptfunktion entwickelt.

Darüber hinaus hat Chatham House die Gründung neuer Institute für internationale Anlegenheiten in vielen anderen Ländern des Commonwealth mit gefördert und veranstaltet alle vier Jahre eine Konferenz in einem der Commonwealth-Länder.

Dank großzügiger Schenkungen von privaten Stiftern, einschließlich der Institutsgebäude selbst, war es möglich, das Institut zu errichten, und schon im Jahre 1929 zählte es 1700 Mitglieder und führte ein umfangreiches Arbeitsprogramm durch. Heute beläuft sich die Zahl der Mitglieder von Chatham House auf 2000 gewählte und 1450 von Fördererfirmen ernannte Mitglieder, denen alle Einrichtungen des Instituts zur Benutzung offenstehen.

Das Gesamteinkommen für das Geschäftsjahr 1960/61 betrug 102 000 Pfund Sterling. Davon wurden 47,5 vH durch Beiträge von Firmen, 11 vH durch die Beiträge der Einzelmitglieder und 16,7 vH durch Gewinne aus Kapitalanlagen aufgebracht. Der Rest stammt aus Zuwendungen, Stiftungen und sonstigen Quellen. Ein großer Teil des laufenden Forschungsprogramms wird durch großzügige Zuwendungen aus den großen amerikanischen Stiftungen finanziert, die außerdem beträchtliche Beiträge zu den laufenden Verwaltungskosten und den Ausgaben für besondere Konferenzen leisten. Chatham House ist immer unabhängig von den Regierungsstellen gewesen und ist niemals aus öffentlichen Mitteln subventioniert worden.

Von Anfang an hat Chatham House den wissenschaftlich objektiven Charakter seiner Arbeit gewahrt. Vertreter der verschiedensten politischen Richtungen schreiben und sprechen für das Institut, aber das Institut selbst nimmt zu den Fragen der internatio-

nalen Politik nicht Stellung. Die ersten Veröffentlichungen des Instituts erinnern noch an die großen Namen von Dr. H. W. V. *Temperley,* Autor der sechsbändigen „History of the Peace Conference of Paris", und Dr. Arnold *Toynbee,* der viele Jahre hindurch die Bände des „Survey of International Affairs" und später auch sein berühmtes Werk „Study of History" schrieb.

In den letzten Jahren hat das Institut jährlich etwa zehn bis fünfzehn umfassendere Studien und darüber hinaus zahlreiche kürzere Monographien veröffentlicht. Periodische Veröffentlichungen sind das „British Yearbook of International Law" und die „Surveys of International Affairs" mit ihren Dokumentenbänden. Der Band 1956—1958 des Survey ist zur Zeit im Druck. An dem folgenden Band wird bereits gearbeitet. Die neuesten im Jahre 1961 erschienenen Einzelveröffentlichungen sind F. P. *Walters* „A History of the League of Nations" (ein Nachdruck in einem Band), B. T. G. *Chidzero* „Tanganyika and International Trusteeship", Donald *Lancaster* „The Emancipation of French Indo-China" und F. *Benham* „Economic Aid to Underdeveloped Countries", Stephen H. *Longrigg* „Oil in the Middle East" (2. Aufl.).

Die zur Zeit in Arbeit befindlichen Projekte erstrecken sich sowohl geographisch als auch vom Themenkreis her über ein weites Feld. Abgesehen von Länderberichten und regionalen Untersuchungen umfaßt das Programm langfristig geplante Studien über Themen wie die Reaktionen nichtwestlicher Völker auf westliche Einflüsse, Agrarprobleme und Agrarreformen, die Gewerkschaften im tropischen Afrika und den Wandel in der amerikanischen Einstellung zu Europa. Für die unmittelbare Zukunft ist eine intensive Beschäftigung mit folgenden drei Themenkreisen vorgesehen: die internationalen Beziehungen der jungen unabhängigen Staaten, das Heranwachsen Chinas zur Weltmacht, die europäischen Probleme.

Chatham House veröffentlicht eine vierteljährlich erscheinende Zeitschrift, *International Affairs,* und eine Monatszeitschrift, *The World Today.*

Im Rahmen des ausgedehnten Institutsprogramms für Vorlesungen und Diskussionsgruppen sind zahlreiche führende Politiker aus dem In- und Ausland, darunter in letzter Zeit auch mehrere afrikanische Staatschefs, aufgetreten, so insbesondere der Präsident von Tunesien, Habib *Bourguiba,* der Präsident von Mali, Modibo *Keita,* und der Präsident von Senegal, Leopold *Senghor.*

Präsidium und Ausschüsse

Die Präsidenten von Chatham House sind *Earl Attlee,* Sir Winston *Churchill, Earl of Avon* (früher Sir Anthony *Eden)* und *Viscount Samuel.* Das Institut wird von einem von den Mitgliedern gewählten Rat verwaltet. Der Vorsitzende des Rates ist Lord *Strang,* Stellvertretender Vorsitzender Air Chief Marshal Sir William *Eliot* und Schatzmeister David *Rae Smith.* Die Geschäftsführung liegt bei dem Generaldirektor des Instituts, Rt. Hon. Kenneth *Younger,* Studiendirektor ist Andrew *Shonfield.*

Der Rat wird von mehreren Ausschüssen beraten. Die wichtigsten sind der Exekutivausschuß unter dem Vorsitz von Lord Strang, der Finanzausschuß unter dem Vorsitz von Sir Alan Rae Smith und der Forschungsausschuß unter dem Vorsitz von Alan Bullock. Mitglieder des Forschungsausschusses sind Professor G. C. Allen, Professor Geoffrey Barraclough, Professor Frederic Benham, Dr. George Bolsover, Peter Calvocoressi, Professor C. E. Carrington, C. J. Child, Mrs. Jane Degras, Professor Raymond Firth, Dr. Noble Frankland, Professor R. A. Humphreys, D. Graham Hutton, The Hon. Margaret Lambert, Philip Mason, Professor W. N. Medlicott, Miss Elizabeth Monroe, A. S. B. Olver, B. R. Pearn, Professor Kenneth Robinson, Professor Hugh Seton-Watson, Sir Charles Webster, Lieut.-Colonel G. E. Wheeler, Martin Wight, The Hon. C. M. Woodhouse, The Right Hon. Kenneth Younger. Schriftführer ist A. S. B. Olver.

Erfahrungen der europäischen Rüstungskontrolle

Das Rüstungskontrollamt der WEU als Modell einer regionalen Rüstungskontrolle unter Verbündeten*

Von Etienne de la Vallée Poussin

Das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union (WEU) wurde am 23. Oktober 1954 errichtet und nahm am 6. Mai 1955 seine Tätigkeit auf. Es besteht demnach etwas länger als sechs Jahre. Diese Zeitspanne reicht aus, um eine Beurteilung der Tätigkeit und Wirksamkeit des Amtes zu ermöglichen.

Das ursprüngliche Ziel des Amts war ebenso psychologischer wie politischer Natur. Unter dem Eindruck der sowjetischen Gefahr hatten die Westmächte erkannt, daß sie die Verteidigung Europas nicht ohne die Mitwirkung der Bundesrepublik unternehmen konnten. Die Wiederaufrüstung Deutschlands nur einige Jahre nach Kriegsende beunruhigte jedoch die öffentliche Meinung in den erst wenige Jahre vorher von ihm besetzten Ländern, und die alliierten Regierungen glaubten, daß sie die Ratifizierung eines Bündnisvertrages mit der Bundesrepublik in ihren Parlamenten eher durchsetzen würden, wenn ihnen substantielle Garantien gegeben wären. Solche Garantien waren bereits in dem Vertrag über die Organisation der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft niedergelegt.

Nach der Ablehnung des EVG-Vertrages durch das französische Parlament mußte etwas anderes gefunden werden. Maßnahmen zu ergreifen, die diskriminierend für die Bundesrepublik gewesen wären, stand in einem Augenblick, da diese in das Atlantische Bündnis eintrat, nicht zur Debatte. Der einzig mögliche Weg zur Ueberwachung der deutschen Wiederaufrüstung bestand darin, eine Institution gegenseitiger Kontrolle zu schaffen, der sich alle Länder der EVG freiwillig unterordnen würden.

Der damalige britische Außenminister, Sir Anthony *Eden*, schlug daher dieses System vor. Es fand die Zustimmung der sechs kontinentalen Staaten, während Großbritannien es für sich nicht akzeptierte und in dem Protokoll Nr. 4 die Einfügung des Artikels IX mit dem Wortlaut verlangte: „Die Tätigkeit des Amts beschränkt sich auf das europäische Festland."

Das Ziel des Amts kann also wie folgt definiert werden: Es soll sicherstellen, daß auf europäischem Gebiet keiner der Signatarstaaten verbotene Waffen herstellt oder die im Vertrag vorgesehene Höchstgrenze der Rüstungen überschreitet.

Etienne *de la Vallée Poussin*, Mitglied des belgischen Senats (Christlich-Soziale Partei), Abgeordneter der Beratenden Versammlung des Europarats, Präsident des Belgischen Rats der Europäischen Bewegung.

*) Vgl. hierzu Eberhard *Menzel*, „Die Rüstungskontrolle in der WEU und das NATO-System", in: EA 8/1957 sowie die Beiträge von H. J. *Heiser*, in: EA 17/1955 und 19/1956.

Man kann sich fragen, ob dieses Ziel heute noch die öffentliche Meinung interessiert. In den meisten Ländern des Atlantischen Bündnisses ist die Furcht vor dem sowjetischen Militarismus dermaßen angewachsen, daß nicht nur die Furcht vor einer zu weitgehenden deutschen Wiederaufrüstung völlig verschwunden ist, sondern vielmehr sogar die Unzulänglichkeit dieser Wiederaufrüstung kritisiert wird. Nichtsdestoweniger hat das Parlament der Westeuropäischen Union an dem Gedanken festgehalten, daß das Amt für Rüstungskontrolle nach wie vor eine nützliche und wichtige Aufgabe zu erfüllen habe, weil es einmal einen wesentlichen Bestandteil des Vertrauens verkörpere, das unter Verbündeten herrschen soll, und zum anderen, weil es eine besonders wertvolle Erfahrungsgrundlage abgibt. In der Tat konnte niemals zuvor eine Kontrolle militärischer Streitkräfte verschiedener Länder so umfassend und unter so günstigen psychologischen Gegebenheiten durchgeführt werden. Niemals zuvor konnte man auf so unmittelbare Weise die Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle erproben. Sollte sich später einmal die Möglichkeit ergeben, ein Abrüstungsabkommen mit der Sowjetunion auszuarbeiten, dann werden die Experten aus den Arbeiten des Amtes den größten Nutzen ziehen können.

Um es ganz deutlich zu sagen, das Amt ist während der sechs Jahre, in denen es sich bemüht hat, seine Kontrollen einzuführen, auf viele Schwierigkeiten gestoßen, die eine deutliche Vorstellung davon geben, auf welche Hindernisse ein Rüstungskontrollamt stoßen würde, das nicht mit verbündeten Nationen zu arbeiten hätte, sondern mit Staaten aus anderen Lagern, die der Sache noch dazu besonders argwöhnisch gegenüberstehen würden.

Um eine Bewertung der vom Amt geleisteten Arbeit zu ermöglichen, sollen hier die ihm gestellten Aufgaben untersucht werden: Zunächst müssen die konventionellen Waffen kontrolliert werden. Diese Kontrolle setzt jedoch ein vorheriges Abkommen über eine Höchstgrenze der zulässigen Streitkräfte voraus.

Wo es sich um NATO-Streitkräfte handelt, gilt als Höchstgrenze jene, die auf Grund der Jahreserhebung festgelegt ist. Ein von dem Alliierten Oberbefehlshaber Europa benannter Offizier im Generalsrang teilt dem Amt für Rüstungskontrolle alle Angaben, über die die NATO verfügt, sowie das Ergebnis aller durch sie vorgenommenen Inspektionen mit. Das Amt kann diese Angaben mit denen, die es von den Mitgliedstaaten erhält, vergleichen und auf diese Weise prüfen, ob die der Kontrolle unterliegenden Gesamtrüstungsmengen den Mengen entsprechen, die für die Ausrüstung der der NATO unterstellten Kontingente als angemessen anerkannt worden sind.

Soweit es sich um Streitkräfte handelt, die unter nationaler Kontrolle verbleiben, war die Aufgabe des Amtes bisher schwieriger, weil das Abkommen „über die Bedeutung der Streitkräfte für die Landesverteidigung und der Polizeikräfte", wie in Artikel V des Protokolls II vorgesehen, nicht durch alle Signatarstaaten ratifiziert worden war. Das ist im vergangenen September geschehen: Der Rat der WEU wird dem Amt daher in Kürze genaue Angaben über Bedeutung und Stärke der in jedem Land zulässigen Streitkräfte für die Landesverteidigung und der Polizeikräfte mitteilen können.

Da die zulässigen Höchstgrenzen bekannt sind, vollzieht sich die Kontrolle „sur pièces et sur place“: Das Amt sammelt alle verfügbaren Angaben über die Mengen der in den einzelnen Ländern vorhandenen, hergestellten bzw. gekauften Waffen und prüft diese Angaben in den Einheiten, Depots und Fabriken nach. Die Durchführung dieser Kontrollen ist befriedigend. Das Amt versendet einen jährlichen Fragebogen, der mit jedem Male verbessert wird. Darüber hinaus hat es eine genaue Kenntnis über die Aufstellung der Haushalte bei den Mitgliedstaaten erworben. Es kann ebenfalls die Ausfuhren überwachen. Seit kurzem geben ihm auch die USA die Zahlen ihrer Waffenlieferungen bekannt.

Nichtsdestoweniger bleiben zwei Schwierigkeiten bestehen. Zunächst hat sich eine Unstimmigkeit mit Großbritannien bezüglich seiner Depots auf dem Festland ergeben. Diese konnten durch das Amt nicht wirksam kontrolliert werden, da Großbritannien die Auffassung vertritt, daß diese Depots Teil der NATO-Streitkräfte sind und als solche den durch den Brüsseler Vertrag vorgesehenen Kontrollen nicht unterliegen.

Die zweite Schwierigkeit betrifft die vorgesehenen unangekündigten Kontrollen in den Fabriken. Bisher haben sie noch nicht stattgefunden. An ihrer Stelle wurden „Prüfungen“, d. h. Besuche von Kontrollbeamten nach vorheriger Benachrichtigung der Fabriken, vorgenommen. Die unangekündigten Kontrollen können erst nach Ratifikation eines Abkommens durchgeführt werden, das eine angemessene Rechtsgarantie zum Schutze der privaten Interessen bei den Kontrollen vorsieht. Das Abkommen ist von der Bundesrepublik und von Großbritannien bereits ratifiziert worden; die übrigen Länder scheinen jedoch leider keine Eile damit zu haben.

Das Amt für Rüstungskontrolle hat sich sodann mit neuen Waffen beschäftigt: mit biologischen und chemischen Waffen, mit ferngelenkten Flugkörpern und vor allem mit Kernwaffen.

Die biologischen Waffen werden nur dann kontrolliert, wenn sie in solchen Mengen produziert werden, daß sie eine Bedrohung darstellen. Befriedigende Kontrollverfahren sind entwickelt worden, die zur Anwendung kommen können, sobald sich eine Notwendigkeit dazu abzeichnet.

Auch die chemischen Waffen lassen sich wirksam kontrollieren; doch sind sie bisher nirgends in bedeutenden Mengen hergestellt worden.

Die ferngelenkten Raketen werden augenblicklich in wachsender Anzahl hergestellt und den Streitkräften zur Verfügung gestellt. Die Experten des Amtes haben für diese Raketen wirksame Kontrollverfahren gefunden. Die Kontrolle der strategischen Raketen wird hauptsächlich bei den Truppenteilen und die der taktischen Raketen hauptsächlich in den Fabriken durchgeführt.

Was die Kernwaffen betrifft, so ist es dem Amt noch nicht gelungen, sich einzuschalten. Es hat beim Ministerrat die Benennung von Experten beantragt, die dann mit der Ausarbeitung von Kontrollverfahren beauftragt werden sollen. Das ist eine Aufgabe, die viel Zeit erfordert, und es wäre zu wünschen, daß sie sofort in Angriff genommen würde, damit das Amt sich nicht eines Tages unvorbereitet einer Ueberraschung gegenübersieht. Leider hat der Ministerausschuß es bisher abgelehnt, dem Ersuchen des Amts zu entsprechen. Da die Kernwaffen

seiner Ansicht nach aus dem Versuchsstadium bisher nicht herausgekommen sind, hält er die in Art. III des Prot. III aufgestellten Bedingungen noch nicht für erfüllt.

Diese Haltung erscheint ungerechtfertigt. Es wäre wünschenswert, daß dem Amt für ein Gebiet, auf dem die Errichtung einer genauen Kontrolle sicherlich notwendig ist, ein oder zwei namhafte Experten zugeteilt würden und daß diesen gestattet würde, mit der EAG und den anderen mit Atomenergie befaßten Organisationen Verbindung aufzunehmen, um möglichst schnell einen Plan für die wirksame Kontrolle aller spaltbaren Materialien, die nicht bereits im industriellen Plan erfaßt sind, aufzustellen.

Der dritte Bereich, mit dem sich das Amt befassen muß, ist der der verbotenen Waffen. Das Amt erfüllt seine Aufgabe in dieser Hinsicht sehr gut, muß aber den Aenderungen Rechnung tragen, die in den internationalen Abkommen eingetreten sind. Die Bundesrepublik hat mehrere Anträge vorgelegt, in denen sie um Abänderung der Liste über die ihr untersagten Waffen ersucht. Auf Empfehlung des Alliierten Oberbefehlshabers Europa hat der Ministerrat der Bundesrepublik die Genehmigung zum Bau von Panzerabwehrraketen und eines 5000-Tonnen-Schulschiffes erteilt. Ferner ist die Bundesrepublik ermächtigt worden, sich mit anderen Mitgliedstaaten an der Herstellung von Luftabwehrraketen zu beteiligen. Schließlich sind Verhandlungen über eine Erhöhung der für Zerstörer zulässigen Tonnage im Gange.

Will man die Tätigkeit des Amts für Rüstungskontrolle bewerten, so läßt sich zusammenfassend sagen, daß es einen bemerkenswerten Verwaltungsapparat geschaffen hat, dessen Wirksamkeit so gut wie perfekt sein könnte.

Leider hat das Amt von seiten der Regierungen nicht die nachdrückliche Unterstützung gefunden, die ihm hätte zukommen müssen. Dies erklärt sich zwar einerseits aus dem Vertrauen, das zwischen verbündeten Nationen besteht, ist aber andererseits ohne Zweifel darauf zurückzuführen, daß manche Regierungen bemüht sind, in höchstmöglichem Maße ihre Handlungsfreiheit auf Gebieten, an denen ihnen besonders gelegen ist, zu wahren.

Dieser relative Mangel an Interesse von seiten des Minsterrates ist von der Versammlung der WEU lebhaft kritisiert worden. So hat Admiral *Hughes-Hallet*, der Berichterstatter der Verteidigungskommission, wiederholt Empfehlungen zur Abstimmung gebracht, in denen die Ratifikation von bereits durch die Regierungen abgeschlossenen Vereinbarungen durch die jeweiligen Parlamente verlangt wurde. Die Versammlung hat gleichfalls gefordert, „daß alle Anstrengungen unternommen würden, um sogleich die wirksame Kontrolle der nuklearen Waffen vorzubereiten".

Darüber hinaus — und dies kann als Schlußfolgerung des vorliegenden Beitrages gelten — wünschen die Parlamentsmitglieder der Westeuropäischen Union, daß die Regierungen sich bemühen, der Bevölkerung das Bestehen und die Tätigkeit des Kontrollamtes zur Kenntnis zu bringen. Tatsächlich sind sie der Ueberzeugung, daß dieser im großen und ganzen gelungene Versuch einer regionalen Rüstungskontrolle ein Modell für eine globale Kontrolle sein und dazu beitragen kann, die Abrüstungsabkommen zwischen West und Ost zu erleichtern, die so notwendig wären, um in der Welt eine Atmosphäre des Friedens zu schaffen.

Die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumforschung und Raumfahrt

Von Georg W. Rehm

Die Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten hat in jüngster Zeit ein neues Betätigungsfeld gefunden: die Raumforschung und die Raumfahrt. Zwar sind die Möglichkeiten einer solchen Zusammenarbeit schon wiederholt Gegenstand der Beratungen wissenschaftlicher Vereinigungen gewesen[1], zur Diskussion zwischen den Staaten kamen sie jedoch erst vor kurzem und nicht zuletzt auf Grund der Initiative des Europarats.

DIE INITIATIVE DES EUROPARATS

Am 28. April 1960 brachte der britische Abgeordnete David *Price* in der Beratenden Versammlung des Europarats den Vorschlag einer Empfehlung ein, durch die der Ministerrat zum Studium der Möglichkeiten und der Kosten eines europäischen Raumforschungsprogramms veranlaßt werden sollte[2]. Dieser Empfehlungsvorschlag wurde am 29. April 1960 zur Weiterbehandlung an den Ausschuß für Wirtschaftsfragen sowie zur Stellungnahme an den Ausschuß für Rechtsfragen und den Ausschuß für Kulturfragen überwiesen[3].

Der Ausschuß für Wirtschaftsfragen legte seinen Bericht am 9. September 1960 der Beratenden Versammlung vor[4]. Dieser Bericht besteht aus zwei Teilen, dem Entwurf einer Empfehlung der Beratenden Versammlung an den Ministerrat sowie einer ausführlichen vom Abgeordneten *Price* ausgearbeiteten Begründung. Der Empfehlungsentwurf setzt die Notwendigkeit der Gründung einer europäischen Weltraumorganisation, die ihr Programm mit einem in Europa entwickelten und gebauten Raumfahrzeug durchführen soll, bereits voraus und beauftragt die Minister, die Möglichkeiten und Kosten einer derartigen Gründung zu untersuchen, die Bereitschaft der im Europarat vertretenen Staaten zur Teilnahme an der Gründung zu klären und schließlich einen entsprechenden, den jeweiligen Regierungen zur Billigung vorzulegenden Vertrag auszuarbeiten. Die Beratende Versammlung stimmte dem Empfehlungsentwurf am 24. September 1960 in der vom Ausschuß für Wirtschaftsfragen vorgeschlagenen Form zu[5]. Außerdem nahm die Beratende Versammlung eine Empfehlung des Ausschusses für Rechtsfragen an, in der die Minister aufgefordert wurden, sich bei ihren nationalen Regierungen dafür einzusetzen, daß der Weltraum allein zu friedlichen Zwecken genutzt und Souveränitätsansprüche in ihm nicht erhoben werden, und daß ein Abkommen betr. Schäden, die Dritten durch Raumfahrzeuge entstehen, abgeschlossen wird[6].

Neben den Bemühungen des Europarats, auf staatlicher Ebene die Diskussion über die Gründung einer europäischen Weltraumorganisation in Bewegung zu bringen, liefen inoffizielle Gespräche, die im Rahmen des *Committee on Space Research* (COSPAR) von Wissenschaftlern aus zehn europäischen Staaten vor

---

Dr. iur. Georg W. *Rehm*, Dipl.-Volkswirt, Regierungsassessor, 1958/59 Assistent am Institut für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen an der Universität Köln.

allem in Paris geführt wurden[7]. Diesen vereinten Bemühungen von Parlamentariern und Wissenschaftlern ist es zu verdanken, daß die Schweizer Regierung zehn europäische Staaten offiziell zu einer Konferenz für den 28. November 1960 nach Genf einlud. Ziel der Konferenz sollte es sein, die Möglichkeiten einer europäischen Zusammenarbeit in Fragen des Weltraums zu prüfen. Die in diesem Zusammenhang zunächst bedeutsamste Frage war durch die Empfehlung des Europarats bereits aufgeworfen worden, nämlich, in welchem Umfang sich die europäischen Staaten an einem von einer europäischen Weltraumorganisation zu verwirklichenden Programm zur Erforschung des Weltraums beteiligen sollten. Die Höhe der finanziellen Belastung des einzelnen Staates wird notwendigerweise davon bestimmt werden, ob sich die zu gründende Organisation mit einer Weltraumforschung im engeren Sinne, das heißt einer Erforschung der oberen Schichten der Atmosphäre, begnügen wird, oder aber Weltraumforschung im Sinne einer Erforschung des jenseits der Lufthülle liegenden luftleeren Raumes betreiben will. Die Empfehlung des Europarats, die, wie erwähnt, den Einsatz eines in Europa entwickelten und gebauten Raumfahrzeugs vorsah, deutete in die Richtung einer Weltraumforschung im weitesten Sinne. Dieser Empfehlung folgend regte die britische Delegation auf der Konferenz in Genf an, als eine der Aufgaben der zukünftigen Organisation die Weiterentwicklung der britischen Blue-Streak-Rakete zu einem europäischen Satelliten zu beschließen. Dieser Vorschlag stieß jedoch aus technischen wie finanziellen Gründen auf allgemeine Ablehnung, woraufhin die britische Delegation die Absicht erkennen ließ, diesen Punkt zum Gegenstand besonderer Verhandlungen zu machen[8].

DAS BLUE-STREAK-PROJEKT

Auf Initiative der britischen und französischen Regierung traten am 30. Januar 1961 in Straßburg Delegierte aus zwölf europäischen Staaten zu einer Konferenz zusammen, auf der ein britisch-französischer Vorschlag diskutiert wurde, eine europäische Organisation für die Entwicklung von Trägerraketen zu gründen und dieser Organisation als erste Aufgabe die Entwicklung einer dreistufigen Trägerrakete zu übertragen, die zum Abschuß von Satelliten für Forschungszwecke geeignet wäre[9].

Nach britisch-französischen Vorstellungen soll als erste Stufe der Rakete eine britische Blue-Streak-Rakete dienen. Die Entwicklung dieser flüssigkeitsgetriebenen Langstreckenrakete für militärische Zwecke wurde in Großbritannien bereits seit einigen Jahren betrieben. Im April 1960 beschloß das britische Parlament jedoch, ihre Entwicklung für militärische Zwecke nicht weiterzuführen, da sich in der Raketenentwicklung der Typ der militärisch überlegenen Feststoffrakete durchgesetzt hatte. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Entwicklung der Rakete den Gegenwert von fast 800 Millionen D-Mark gekostet, ohne daß auch nur ein Exemplar davon gestartet worden war. Wollte man diesen wirtschaftlichen Wert erhalten, so lag der Gedanke nahe, die Blue-Streak-Rakete zu einer Forschungsrakete weiterzuentwickeln, was jedoch noch einmal die gleiche Summe der bisherigen Entwicklungskosten erfordern würde. Da eine derartige Aufwendung von Großbritannien allein nicht getragen werden konnte, beschloß die britische Regierung, die Rakete kostenlos einer europäischen Organisation zur

Weiterentwicklung anzubieten und sich an den Kosten dieser Weiterentwicklung zu einem Drittel zu beteiligen. Während die Blue-Streak-Rakete als erste Stufe eines Satellitenträgers dienen soll, ist als zweite Stufe die französische Rakete Super Veronique in Aussicht genommen. Die dritte Stufe soll unter Leitung der Bundesrepublik entwickelt werden. Man hofft, im Jahre 1963 erstmals die Blue-Streak-Rakete starten zu können. Im Sommer 1965 soll die Entwicklung der dreistufigen Trägerrakete abgeschlossen sein und ein Satellit von Australien aus in den Weltraum geschossen werden.

Dieses bereits in Straßburg vorgeschlagene Gemeinschaftsprogramm wurde auf einer Konferenz in London Anfang November dieses Jahres ausdrücklich gutgeheißen. Frankreich und Großbritannien legten auf dieser Konferenz außerdem einen Abkommensentwurf für die zu gründende Organisation vor. Sie hoffen auf eine Unterzeichnung dieses Abkommens außer durch die Bundesrepublik durch Australien, Belgien, Dänemark, die Niederlande, Italien und Spanien[10].

Da die deutsche Beteiligung an diesem Projekt den Haushalt der Bundesrepublik mit jährlich dreißig Millionen D-Mark für die nächsten Jahre belasten würde, bedurfte die Entscheidung darüber eingehender Vorberatungen, insbesondere, was die technische Seite des Projekts anbelangt. Eine vom Bundesministerium des Innern beauftragte Sachverständigengruppe empfahl die Beteiligung der Bundesrepublik, wobei sie sich unter anderem davon leiten ließ, daß das Projekt zur Fortbildung von Wissenschaft und Technik in der Bundesrepublik beitragen und der deutschen Forschung wichtige Anregungen vermitteln könnte[11]. Die Bundesregierung hat sich dieser Empfehlung nicht verschlossen und eine entsprechende Anfrage der britischen Regierung positiv beantwortet, wobei sie gleichzeitig die Erwartung ausdrückte, daß neben dem Blue-Streak-Projekt neue Programme studiert und verwirklicht werden sollten, daß die deutsche Industrie an den weiteren Arbeiten der ersten und zweiten Stufe in zufriedenstellender und an der Verwirklichung der dritten Stufe in maßgeblicher Weise beteiligt wird und daß schließlich für die Zukunft eine Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bei der Weiterführung des Projekts angestrebt wird[12].

EINE EUROPÄISCHE RAUMFORSCHUNGS-ORGANISATION

Die Konferenz in Genf vom 28. November bis 1. Dezember 1960 diente, nachdem der britische Plan eines europäischen Satellitenprogramms im Rahmen eines umfassenden Raumforschungsprogramms keine Gegenliebe bei den Konferenzteilnehmern fand, vornehmlich einem Gedankenaustausch über die Möglichkeit der Errichtung einer europäischen Organisation für Weltraumforschung. Zum Abschluß der Konferenz unterzeichneten die beteiligten Delegierten ein „Abkommen über die Vorbereitende Kommission zur Prüfung der Möglichkeiten einer europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Weltraumforschung". Die Bundesrepublik, die das Abkommen zunächst nicht unterzeichnet hatte, hat dies am 27. Februar 1961 in Genf nachgeholt[13]. Auf ihrer ersten Tagung am 13. und 14. März 1961 in Paris beschloß die Vorbereitende Kommission, zwei Arbeitsgruppen einzusetzen, deren eine die Rechts-, Finanz- und Verwaltungsfragen prüfen und insbesondere den Entwurf eines Abkommens sowie das Budget der Organisation ausarbeiten sollte. Die andere Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, das wissenschaftliche Programm vorzubereiten[14]. Der von

dieser Untergruppe vorgelegte Gesamtbericht sieht ein dreistufiges Forschungsprogramm für die ersten acht Jahre der Tätigkeit der Organisation vor[15]. Ein kurzfristiges Programm soll mit etwa hundert Starts von Forschungsraketen der Erforschung der oberen Atmosphäre dienen. Ein mittelfristiges Programm soll den Bau und Abschuß mehrerer kleiner Satelliten sowie eines großen Mondsatelliten zum Ziele haben. Im späteren Verlauf des Programms sollen weitere Satelliten gebaut und gestartet werden. Auf der zweiten Sitzung der Vorbereitenden Kommission in Den Haag am 17. und 18. Mai 1961 wurde das vom technisch-wissenschaftlichen Ausschuß entworfene Programm gebilligt, wobei davon ausgegangen wurde, daß es sich hierbei um ein Mindestprogramm handele, da sich nur bei der Durchführung des Programms im vorgesehenen Rahmen die Einrichtung kostspieliger Anlagen und die Anstellung qualifizierten Personals rechtfertigen lasse. Auf Grund dieses Berichtes wird nunmehr die Arbeitsgruppe für Verwaltungsfragen den Entwurf eines Abkommens für die Organisation sowie deren Budget ausarbeiten.

EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT IN WELTRAUMFRAGEN

Es hat in der Vergangenheit nicht an Stimmen gefehlt — und in der Zukunft werden sich weitere melden —, die eine Beteiligung europäischer Staaten an der Raumforschung und an der Raumfahrt als einen extravaganten Luxus bezeichnet haben[16], den sich wegen der militärischen Bedeutung derartiger Arbeiten bestenfalls die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion leisten könnten. Man ist leicht geneigt, über den militärischen Aspekten des Wettlaufs zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion bei der Erforschung des Weltraums die politische, allein friedlichen Zwecken dienende Aufgabe, die hieraus erwächst, zu übersehen. Insbesondere die letzten Erfolge der Sowjetunion bei der bemannten Raumfahrt sind geeignet, das sowjetische Selbstbewußtsein zu steigern und das Prestige der Vereinigten Staaten zu verringern. Die Sowjetunion hat nicht vergeblich versucht, durch gezielte Auftritte ihrer Raumfahrtpioniere in aller Welt aus deren Flügen politisches Kapital zu schlagen. Es ist eine betrübliche, durch die Konferenz der blockfreien Staaten in Belgrad jedoch bestätigte Erkenntnis, daß spektakuläre Machtdemonstrationen oft stärkere Wirkungen erzeugen, als ein Beharren auf Rechtspositionen. Man sollte die Bedeutung dieses psychologischen Elements für die internationale Politik nicht unterschätzen. Auch der Fortschrittsglaube und Entwicklungswille der jungen Staaten werden sich auf die Dauer dort ihre Vorbilder suchen, wo die Wissenschaft derart sinnfällige Leistungen vorzuweisen hat, wie die Umkreisung unserer Erde durch von Menschenhand gesteuerte Raumschiffe[17]. Für den Fortschritt der Menschheit ungleich wichtigere Erfolge, wie der Bau riesiger Anlagen zur Gewinnung von Trinkwasser aus dem Meer, vermögen demgegenüber nicht die gleichen psychologischen Wirkungen zu erzeugen. Solche Erfolge fallen weniger ins Auge und werden vielfach als Selbstverständlichkeit hingenommen. Gewiß wird das Ansehen der westlichen Welt bei dem durch die Breite ihrer technischen Entwicklung erreichten hohen Lebensstandard in den Augen der jungen Staaten nicht wegen einer einzelnen durch zielbewußten Einsatz aller verfügbaren technischen Mittel erreichten Spitzenleistung nachhaltigen Schaden nehmen. Wir sollten aber gleichwohl die Erfolge der Sowjetunion bei der bemannten Raumfahrt als Heraus-

forderung betrachten, auch in der Bundesrepublik die verfügbaren geistigen und materiellen Kräfte für eine Mitarbeit bei der weiteren Erforschung des Weltraums zu mobilisieren, mit dem Ziel, dazu beizutragen, den psychologischen Effekt der sowjetischen Erfolge durch eigene Leistungen zu neutralisieren.

Es ist hier nicht der Platz, im einzelnen darzulegen, daß auch Gründe wirtschaftlicher Konkurrenz und technischen Fortschritts sowie Gründe des internationalen wissenschaftlichen Ansehens der Bundesrepublik es erforderlich machen, diesen Weg zu gehen[18]. Nur einige Streiflichter mögen dartun, welche Möglichkeiten sich hier z. B. allein auf dem Gebiete der Meteorologie bieten. In einer Höhe von ca. 10 und 60 Kilometern über dem Erdboden sind durch Meßballons und Forschungsraketen Starkwindschichten festgestellt worden[19]. Die untere dieser Starkwindschichten, der sogenannte „jet stream", hat den Charakter einer Strahlströmung, bei der Luftmassen von einigen Kilometern Breite mit Geschwindigkeiten von 200—300 Kilometern in der Stunde über einige 1000 Kilometer Länge dahinströmen[20]. Düsenverkehrsflugzeuge, die dieses Band treffen und sich mit Rückenwind schieben lassen, können sehr beachtliche Brennstofferspamisse erzielen. Die weitere Erforschung aller mit dem „jet stream" zusammenhängenden Fragen hat daher stark wirtschaftliche Züge. — Unser tägliches Wettergeschehen wird überwiegend durch atmosphärische Vorgänge der untersten 10—15 Kilometer über dem Erdboden bestimmt. Doch können diese Vorgänge durchaus von der oberen Starkwindschicht beeinflußt werden. Da meteorologische Meßballone Höhen bis maximal 40 Kilometer erreichen, könnte diese Frage nur auf Grund der Meßergebnisse von Forschungsraketen eindeutig beantwortet werden[21]. — Völlig neue Beobachtungsmöglichkeiten hat der Einsatz der amerikanischen Wettersatelliten erschlossen[22]. Mit Hilfe dieser Satelliten wird es möglich sein, die Urheber der größten Wetterschäden, nämlich Hurrikane und Taifune, frühzeitig aufzuspüren und ihren Weg und Werdegang zu verfolgen[23].

Die Bundesrepublik ist aus den verschiedensten Gründen darauf angewiesen, ihren Beitrag zur weiteren Erforschung des Weltraums in eine größere Gemeinschaft einzubringen. Wenn man bedenkt, daß die amerikanische *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) allein im Rechnungsjahr 1960 Mittel im Gegenwert von mehr als zwei Milliarden D-Mark zur Verfügung hatte, dann wird jedem klar sein, daß auch bescheidenere Projekte als die der NASA in Europa nur gemeinsam finanziert werden können. Viele wichtige Erkenntnisse können überdies nur durch großräumige Messungen gewonnen werden. Die Vereinigten Staaten haben auf ihrem Territorium ein aus sieben Stationen bestehendes Raketennetz errichtet. Von jeder dieser Stationen werden simultane Raketenstarts zur Erforschung der Atmosphäre durchgeführt. Bei der Kleinräumigkeit der Staaten Europas würde eine Ausdehnung dieses Netzes auf Europa bedeuten, daß Raketenstarts in Nord- und Südskandinavien, in der Bundesrepublik, auf Sardinien und in der Sahara erfolgen müßten[24]. Einer Zusammenarbeit der europäischen Staaten bedarf es aber auch deshalb, weil nur auf diese Weise eine unwirtschaftliche Doppelarbeit innerhalb der nationalen Forschungsprogramme vermieden und die in diesen Programmen erzielten Ergebnisse mit dem größtmöglichen Nutzeffekt verwertet werden können[25].

Neben allen diesen Erwägungen, die für eine europäische Zusammenarbeit bei der Erforschung des Weltraums sprechen, sollte man auch die politischen Realitäten nicht unberücksichtigt lassen. Bisher sind lediglich die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion in den Weltraum vorgestoßen. Beide Staaten befinden sich jedoch in einem Rüstungswettlauf, der, wie in einer späteren

Untersuchung zu zeigen sein wird, auch vor dem Weltraum nicht haltgemacht hat. Wollen die europäischen Staaten in diesen Wettlauf nicht einbezogen werden, ist es notwendig, daß sie sich von den Forschungsprogrammen beider Staaten unabhängig machen und ein eigenständiges, allein nichtmilitärischen Zwecken dienendes Programm durchführen[26].

DIE FORM DER EUROPÄISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Die Bundesregierung hat beschlossen, sich sowohl am Blue-Streak-Projekt als auch an der geplanten europäischen Organisation für Weltraumforschung zu beteiligen. Raumfahrt und Raumforschung ergänzen einander. Es sollte daher selbstverständlich sein und keiner vertraglichen Regelung bedürfen, daß beide Projekte eng zusammenarbeiten und keine unnötigen Schranken zwischen sich aufbauen. Da ein Teil der europäischen Staaten zwar bereit ist, sich an einer europäischen Organisation für Weltraumforschung zu beteiligen, nicht jedoch am Blue-Streak-Projekt, wird sich nicht vermeiden lassen, zwei gesonderte Organisationen zu bilden. Der Aufbau dieser Organisationen wird vor allem von dem Zweck abhängen, dem sie dienen sollen.

Das Ziel des Blue-Streak-Projektes ist die Entwicklung einer dreistufigen Trägerrakete. Der organisatorische Aufbau des Projektes wird insoweit keine besonderen Schwierigkeiten bieten, als das Projekt auf bereits vorhandene Vorarbeiten aufbauen kann. Die Weiterentwicklung der ersten und zweiten Stufe wird im wesentlichen an den bisherigen Entwicklungsstätten dieser Raketen erfolgen können. Für die Entwicklung der dritten Stufe wird sich in der Bundesrepublik eine geeignete Stätte finden lassen. Zur Erprobung steht der Raketenstartplatz in Woomera in Australien zur Verfügung. Die Einrichtung eines besonderen Forschungsinstituts für das Blue-Streak-Projekt wird sich daher voraussichtlich erübrigen. Allerdings müßten Vereinbarungen zwischen den interessierten Staaten über die Beteiligung an den einzelnen Projektteilen sowie über die Verteilung der aufzubringenden rund 800 Millionen D-Mark, von denen allein Großbritannien ein Drittel übernehmen wird, getroffen werden.

Bei der geplanten europäischen Organisation für Weltraumforschung ist der Kreis der Teilnehmer im wesentlichen bereits bestimmt. Er umfaßt neben der Bundesrepublik Deutschland die Schweiz, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Norwegen, die Niederlande, Schweden und Spanien. Es lag von vornherein nahe, sich bei der Vorbereitung der Organisation von einem europäischen Vorbild leiten zu lassen, dessen Erfolge zu der Hoffnung berechtigen, daß auch eine europäische Organisation für Raumforschung auf ähnlichen Wegen positiv wirken könnte, nämlich der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN)[27]. Unter Berücksichtigung der dort gemachten Erfahrungen sollten in einem Vertrag über die Gründung einer europäischen Organisation für Weltraumforschung neben anderen die nachstehenden Punkte berücksichtigt werden[28].

Als wichtigste Aufgabe sollte die Organisation den Bau und Betrieb eines Forschungszentrums betrachten und dieses als Kristallisationspunkt der gesamten Organisation ausbilden, um den herum sich wie bei CERN Fachvertreter aus Ost und West zu wissenschaftlichen Tagungen zusammenfinden. Solche Gespräche im großen Kreis aus Anlaß regelmäßig wiederkehrender Tagungen könnten für

die eigentliche, den Mitgliedern der Organisation obliegende gemeinsame Forschungstätigkeit nur nützlich sein und überdies dazu beitragen, daß der Erfahrungsaustausch zwischen Ost und West nicht abreißt. Durch den Aufbau eines derartigen Forschungszentrums könnten einerseits Lücken in den nationalen Forschungsprogrammen geschlossen und aufbauend auf diesen Programmen Arbeiten durchgeführt werden, die die Kräfte eines einzelnen Landes übersteigen. Das Forschungszentrum würde überdies dem wissenschaftlichen Nachwuchs Gelegenheit geben, seine Kenntnisse zu erweitern, eine Möglichkeit, die auf diesem Gebiet bisher fast nur in den Vereinigten Staaten gegeben war. Der Umfang der Aufgaben, die diesem Forschungszentrum übertragen würden, würde vor allem auch davon abhängen, ob die Organisation eigene Raketen entwickeln soll. Die Erwartungen, die die Bundesregierung bei der Zustimmung zum Blue-Streak-Projekt zum Ausdruck gebracht hat, deuten darauf hin, daß sie derartige Aufgaben von der für das Blue-Streak-Projekt zu gründenden Organisation erfüllt wissen möchte. Schließlich wäre zu überlegen, ob man dem Forschungszentrum die Entwicklung eines Satelliten übertragen sollte, der mit dem von der Blue-Streak-Organisation gebauten Träger in den Weltraum geschossen werden könnte.

Was die innere Struktur der Organisation anbelangt, so sollte man anstreben, sie mit nur einem die Mitgliedstaaten repräsentierenden Organ auszustatten. Das Vorhandensein nur eines Organs hat sich für CERN angesichts ihrer starken wirtschaftlichen Tätigkeit bei der Vergabe von Forschungsaufträgen besonders günstig ausgewirkt[29]. Im Interesse der Beweglichkeit der Organisation dürfte es ferner liegen, ihre Aufgaben möglichst allgemein und umfassend festzulegen, um eine Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse zu ermöglichen. Der Katalog der Aufgaben der Organisation sollte daher neben der Einrichtung und dem Betrieb eines Forschungszentrums insbesondere folgende Punkte umfassen:

Organisation und Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiete der friedlichen Erforschung und Nutzung des Weltraums, insbesondere durch

— Entwicklung der Forschung und Sicherstellung der Verbreitung und des gegenseitigen Austausches der gewonnenen Erkenntnisse,
— Förderung des Austausches von Wissenschaftlern sowie Förderung der Ausbildung von Forschern,
— Koordinierung und Beratung der nationalen Forschungsprogramme,
— Ueberwachung des friedlichen Zweckes der durchgeführten Untersuchungen,
— Unterhaltung von Beziehungen zu außenstehenden Staaten und internationalen Organisationen.

Ueber ihrer nach technischen Gesichtspunkten ausgerichteten Arbeit darf die Organisation ihre beiden bedeutendsten politischen Aufgaben nicht vergessen. Die eine dieser Aufgaben wurde bereits erwähnt. Sie besteht darin, auf dem Gebiet der Weltraumforschung einen europäischen Beitrag zu leisten, der auch auf diesem schmalen, jedoch im Blickpunkt stehenden Sektor technischer Fortentwicklung die blockfreien Staaten von der Höherwertigkeit einer demokratischen Wirtschaftsordnung überzeugt. Die zweite politische Aufgabe einer europäischen Organisation für Weltraumforschung ist die, die politischen Bande zwischen den westeuropäischen Staaten sowie deren Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken und dadurch zu einer immer enger werdenden inneren Bindung dieser Staaten beizutragen.

ANMERKUNGEN

[1]) Hier ist vor allem auf das Wirken des *Committee on Space Research* (COSPAR) hinzuweisen. Diese Vereinigung wurde im Oktober 1958 auf der Generalversammlung des Internationalen Wissenschaftsrates gegründet und hat sich auf privater Basis und unter Beteiligung sowohl sowjetischer als auch amerikanischer Wissenschaftler eingehend mit Fragen der Erforschung des Weltraums beschäftigt. Vgl. *Grensemann*, Europas Weg zu einer gemeinsamen Weltraumforschung, in: *Flugkörper*, 1/1961, S. 4 ff.

[2]) Council of Europe, Consultative Assembly, Twelfth Ordinary Session, First Part, Doc. 1147.

[3]) Ebenda, Anm. 1.

[4]) Council of Europe, Consultative Assembly, Twelfth Ordinary Session, Second Part, Doc. 1175.

[5]) Ebenda, Recommendation 251.

[6]) Ebenda, Recommendation 252.

[7]) *Rehm*, Rechtliche und organisatorische Aspekte eines europäischen Raumforschungs- und Raumfahrtprogramms, in: *Weltraumfahrt*, Heft 3/1961, S. 70.

[8]) *Kaltenecker*, Europäische und deutsche Weltraumforschung, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 125 vom 11. Juli 1961, S. 1215 ff.

[9]) *Büdeler*, Das Blue-Streak-Projekt, in: *Weltraumfahrt*, Heft 3/1961, S. 74 ff; *Kaltenecker*, a. a. O., S. 1225; *Rehm*; a. a. O.; Trägerraketen für Europa, in: *Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Raketentechnik und Raumfahrt*, Nr. 52 (1961), S. 2 ff.; *British Information* (Britische Botschaft, Bonn), Nr. 455 vom 12. Sept. 1961; Straßburger Konferenz für Europäische Weltraumforschung, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 29 vom 10. Februar 1961, S. 259.

[10]) *The Times* (London), 4. Nov. 1961, S. 8.

[11]) *Kaltenecker*, a. a. O.

[12]) Europäisches Raumforschungsprogramm, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 123 vom 7. Juli 1961, S. 1195; die Frage, ob und in welchem Umfang politische Erwägungen bei dieser Entscheidung wirksam gewesen sind, ist im einzelnen nicht zu übersehen. Vermutungen in dieser Richtung sind des öfteren angestellt worden, vgl. *v. Cube*, Weltraumforschung in der Bundesrepublik, in: *Atomzeitalter*, Heft 7/1961, S. 159.

[13]) *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 46 vom 8. März 1961, S. 423.

[14]) Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wurden mehrere Untergruppen zum Studium von Einzelfragen gebildet. Die Untergruppe I („Wissenschaftliche Projekte") hat die Nordlicht-Untersuchung angeregt. Die Untergruppe II soll die Errichtung eines technischen Zentrums für die Entwicklung und den Einbau des Instrumentariums für Satelliten und Raketen prüfen. Die Untergruppe III („Datenverarbeitung") hat die Einrichtung einer Zentrale zur Verarbeitung der ermittelten Ergebnisse angeregt. Die Untergruppe IV dient dem Studium der Verwendung von Raketen durch die geplante Organisation. Vgl. *Kaltenecker*, a. a. O., S. 1216 f.

[15]) Vgl. *Kaltenecker*, a. a. O., S. 1216 f.

[16]) Darauf weist insbesondere *Sänger*, Der Stand der Raumfahrt und Europa, S. 4, hin.

[17]) Hierauf hat Bundespräsident *Lübke* auf der Jubiläumsfeier der Max-Planck-Gesellschaft am 7. Mai 1961 in Berlin hingewiesen, zitiert nach: *Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Raketentechnik und Raumfahrt*, 1961, Nr. 53, S. 3.

[18]) Vgl. Anm. 17.

[19]) *Faust*, Satellitenmessungen und Großwetterforschung, in: *Flugkörper*, Heft 1/1961, S. 19, und die dort zitierte Literatur.

[20]) Flugzeuge im Strahlstrom, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. 1. 1961. S. 7.

[21]) *Faust*, a. a. O.

[22]) *Faust*, Die wissenschaftliche Bedeutung des Wettersatelliten Tiros I; in: *Weltraumfahrt*, 1960, S. 73.

[23]) *Süssenberger*, Wetterdienst und Satelliten, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 53 vom 17. März 1961, S. 505 f.

[24]) *Faust*, Die Bedeutung eines europäischen Forschungsraketennetzes, in: *Weltraumfahrt*, Heft 3/1961, S. 84.

[25]) Die selbst in kleinsten europäischen Staaten begonnenen Raumforschungsprogramme sind sehr zahlreich. So planen z. B. Schweden, Norwegen und Dänemark den Abschuß von z. T. mehrstufigen Forschungsraketen. Schweden beabsichtigt, bis 1963 in Kiruna, das wegen seiner geographischen Lage in Polnähe als ideale Ausgangsbasis für Raumflüge gilt, einen Raketenstartplatz zum Zentrum einer europäischen Raumforschung auszubauen. Vgl. *Grensemann*, a. a. O.

[26]) Dies schließt nicht aus, daß die europäischen Staaten sich die Erfahrungen der NASA zunutze machen. Diese hat bereits eine derartige Hilfe in vielfältiger Form angeboten. Vgl. *Dryden*, Amerikas internationale Zusammenarbeit in der Raumforschung, in: *Weltraumfahrt*, Heft 3/1961, S. 78 ff.

[27]) *Kaltenecker*, a. a. O., S. 1217; das Abkommen über die Errichtung der Organisation ist abgedruckt BGBl. 1954, II, S. 1014; vgl. auch EA 5/1954, S. 6399 ff.

[28]) Vgl. *Rehm*, a. a. O., S. 71 ff.

[29]) *Drück*, Die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Atomenergie in Europa, 1959, S. 48.

Die Bündnisfreiheit der afro-asiatischen Staaten

Eine Darstellung ihres Abstimmungsverhaltens in der Vollversammlung der Vereinten Nationen

Von Karl-Heinz Kunzmann

ABGRENZUNG DES THEMAS

Die Beantwortung der Frage, welcher Inhalt dem Begriff der „Neutralität" der afro-asiatischen Staaten zuzumessen ist, erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich, besitzen doch die afro-asiatischen Staaten selbst kein klares Konzept dieser Politik[1]. Das Bewußtsein ihrer Stellung in der „Mitte" zwischen den beiden Machtblöcken hat in vielfach abgewandelten Formen des „Neutralismus", der „Neutralität", der „Bündnisfreiheit" oder „Blockfreiheit" ihren Ausdruck gefunden. Es soll im folgenden als Bündnisfreiheit oder „Neutralität" bezeichnet werden, ohne daß damit eine moralische oder politische Wertung verbunden wäre. Das Zusammentreffen traditioneller ethischer Forderungen, realpolitischer und wirtschaftlicher Erwägungen ist bei jedem dieser Staaten verschieden und könnte nur durch sorgfältige monographische Untersuchungen erhellt werden. Die Stellungnahmen des betreffenden Staates bei den wichtigen politischen Abstimmungen in den Vereinten Nationen könnten dabei sowohl Ansatzpunkte für die Untersuchung als auch Proben für die Richtigkeit bestimmter Arbeitshypothesen bieten. Der nachstehende Aufsatz hat kein so weitgestecktes Ziel. Er setzt die schon früher in dieser Zeitschrift begonnene Uebersicht über die Abstimmungspolitik der Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen[2] fort und versucht die Problematik der Mehrheitsverhältnisse in der UN klären zu helfen. Daraus ergeben sich auch einige mit aller Vorsicht zu wertende Hinweise auf den Inhalt der „Neutralität" der afro-asiatischen Staaten.

Zu Beginn der 15. Sitzungsperiode der UN-Vollversammlung wurden 16 neugegründete afrikanische Staaten[3] in die Weltorganisation aufgenommen. Die afro-asiatische Staatengruppe, die bereits von der 12. bis zur 14. Sitzungsperiode 29 Mitglieder zählte, ist damit auf 45 Mitgliedstaaten[4] angewachsen. Sie wird in den nächsten Jahren weiter verstärkt werden.

Obwohl die afro-asiatische Staatengruppe bereits seit der 11. Sitzungsperiode über eine nominelle Sperrminorität verfügt, scheint nunmehr die Ausübung der Sperrminorität trotz der mannigfachen Spaltungen dieser Staatengruppe in den Bereich der politischen Wirklichkeit gerückt: Bei 99 UN-Mitgliedstaaten sind für eine Sperrminorität rein rechnerisch 34 Stimmen erforderlich[5]. Diese Stimmenzahl kann die afro-asiatische Gruppe erreichen, zumindest jederzeit dann, wenn sie sich mit den 9 Stimmen des Ostblocks vereint. Dazu kommt, daß das Abstim-

Dr. iur. Karl-Heinz *Kunzmann*, Regierungsassessor, Bonn.

mungsverhalten der lateinamerikanischen Staaten nicht unbedingt konstant, aber von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Bedeutet die den afro-asiatischen Staaten gegebene Möglichkeit, Mehrheitsbeschlüsse des Westens zu verhindern, für den Westen eine ernste Gefahr? Ist es praktisch möglich, daß die afro-asiatischen Staaten zusammen mit anderen unterentwickelten oder den Westmächten feindlichen Staaten gegenüber dem Westen eine Zweidrittelmehrheit erreichen? Verfügt der Westen über eine eigene Sperrminorität? An die Westmächte sind sieben asiatische Staaten — Iran, Japan, Jordanien, Pakistan, Philippinen, Thailand und die Türkei — durch Militärbündnisse gebunden (wenn man von der Republik China absieht), während sich 38 afro-asiatische Staaten zur politischen Bündnisfreiheit bekennen. Kann sich der Westen aber die Bündnisfreiheit dieser Staaten leisten? Ist das Mächtegleichgewicht nur dadurch zu wahren, daß sich jeder einzelne Staat für eines der beiden Lager entscheidet? Oder hat die Existenz bündnisfreier Staaten für das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen positive, den Weltfrieden fördernde Aspekte? Mit anderen Worten: Bedeutet die Bündnisfreiheit der afro-asiatischen Staaten in den Vereinten Nationen Flucht vor jeder politischen Verantwortung, oder sind diese Staaten letzten Endes doch bereit, sich in einer konkreten Krisensituation für die eine oder die andere Seite zu entscheiden? Nach welchen Kriterien treffen sie diese Entscheidung?

Um ein objektives Ergebnis der Untersuchung zu gewährleisten, müssen drei sich ergänzende Fragenkomplexe beantwortet werden:

1. Was ist Neutralität nach den geltenden völkerrechtlichen Begriffen? Was bedeutet sie aus der Sicht der afro-asiatischen Staaten?
2. Wie verhalten sich die afro-asiatischen Staaten bei den Abstimmungen in der UN-Vollversammlung in wichtigen politischen Entscheidungen?
3. Welche Bedeutung kommt unter dem Aspekt der Abstimmungsverhältnisse in den Vereinten Nationen dem politischen Konzept der „Neutralität“ zu?

ZUM BEGRIFF DER NEUTRALITÄT

Es ist ein unglückliches Unterfangen, den politischen Leitbegriff der afro-asiatischen Staaten dem Gebiet des Völkerrechts zu entnehmen, dessen gesamte Begriffe gerade in diesem Bereich — Krieg, Frieden, Neutralität — im Fluß befindlich sind. Neutralität ist ursprünglich ein Begriff des Kriegsrechts. Die Neutralität im Kriege ist ein sogenanntes Statusverhältnis, das einen Staat den Kriegführenden gegenüber zur Unparteilichkeit verpflichtet. Die ad hoc-Neutralität setzt formell einen Kriegszustand voraus.

Hinsichtlich des Statusverhältnisses Krieg hat sich auf dem Hintergrund des Art. 16 der Völkerbundssatzung ein bedeutsamer Wandel vollzogen. Zwischen den Staaten sind z. T. materielle Kriegshandlungen ausgetragen worden, ohne daß ein völkerrechtlicher Kriegszustand begründet worden ist. Während also Krieg im soziologischen Sinne geführt worden ist — materieller Krieg —, ist formell der Friedenszustand als völkerrechtliches Statusverhältnis erhalten geblieben; für eine Neutralitätserklärung nichtbeteiligter Staaten fehlt in solchen Fällen die formelle Voraussetzung.

Die Charta der Vereinten Nationen spricht den Staaten das Recht ab, den Kriegszustand zu begründen. Bei Ausbruch eines materiellen Konfliktes bleibt der Friedenszustand so lange erhalten, bis der Friedensbruch von den Organen der Vereinten Nationen festgestellt ist. Für eine echte „Neutralität" fehlt es bis zu diesem Zeitpunkt an der formellen Voraussetzung; nach der Erklärung des Friedensbruches durch die Organe der UN ist für sie ebenfalls kein Raum, da den Mitgliedstaaten eine wahrhaft unparteiische Haltung auch für den Fall verboten ist, daß sie sich nicht mit Waffenhilfe an einer UN-Aktion beteiligen.

Die klassische Neutralität im Kriege kann nur dann wieder eine Rolle spielen, wenn der Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen auf Grund einer der zahlreichen Lücken in der Charta nicht funktioniert[6] und sich eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den Großmächten im Rahmen des Art. 51 der Charta abspielt. Ob gerade in einem solchen Falle die theoretisch mögliche Neutralität praktisch zu verwirklichen oder im Hinblick auf den zu befürchtenden Einsatz nuklearer Waffen sinnvoll sein kann, bleibt dahingestellt. Immerhin, eine Politik der „Neutralität" ist im Hinblick auf bewaffnete Konflikte nicht ohne jegliche reale Bedeutung, besonders wenn es sich um lokale oder in der Zielsetzung begrenzte Konflikte handelt. Mag auch bei einigen der afro-asiatischen Staaten die Hoffnung auf eine Neutralität im Kriege bestehen, so kann doch diese ad hoc-Neutralität nicht der politische Leitgedanke ihrer Politik sein.

Neben der Neutralität im Kriege besteht der Begriff der ständigen Neutralität eines Staates. Ein Staat, der sich zur dauernden Neutralität bekennt, verpflichtet sich, für alle Zeiten an keinem zwischen irgendwelchen anderen Staaten ausbrechenden Kriege teilzunehmen — es sei denn, er wird selbst angegriffen. Der ständig neutrale Staat muß seine Politik deshalb bereits in Friedenszeiten so einrichten, daß er in Kriege nicht verwickelt werden kann. Das bedeutet vor allem, daß er sich an keinem militärischen Bündnis und keiner militärischen Blockbildung beteiligen darf, und zwar besteht die Pflicht zur Bündnisfreiheit gegenüber a l l e n Staaten. Dem Grundsatz der Unparteilichkeit und Bündnisfreiheit im F r i e d e n kann unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen eine neuartige Bedeutung zukommen. Denn wie die Begriffe des Krieges und der Neutralität hat auch der Friedensbegriff eine Wandlung erfahren.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges besteht zwischen Ost und West kein voller, echter Friede, wie er sich im europäischen Völkerrecht entwickelt hat, sondern „Kalter Krieg". Bei dem echten Frieden des europäischen Völkerrechts ist nicht nur eine bloße Waffenruhe erzielt, sondern auch eine Normalisierung der internationalen Beziehungen zwischen den früheren Kriegsgegnern angestrebt, ein möglichst freundschaftliches, zumindest aber von akuter Feindschaft und offenen Revanchebestrebungen befreites, spannungsfreies internationales Klima hergestellt worden. An die Stelle eines solchen echten Friedenszustandes ist heute in den Beziehungen zwischen Ost und West ein lediglich soziologischer Friedenszustand getreten. In Anbetracht der mehr oder weniger offenen Feindschaft zwischen den potentiellen Gegnern einer weltweiten bewaffneten Auseinandersetzung kann eine Friedenspolitik der Unparteilichkeit und Bündnisfreiheit — der „Neutralität" — ein sinnvolles politisches Verhalten darstellen. Diese „Neutralität" im Frieden braucht dabei nicht gegenüber sämtlichen Staaten der

Weltgemeinschaft geübt zu werden, sondern nur im Verhältnis zu den beiden rivalisierenden Blöcken.

Aus der Sicht der afro-asiatischen Staaten können in Anbetracht dieser Gesamtlage nur zwei politische Reaktionen sinnvoll sein: entweder treibt sie die Furcht um die Erhaltung ihrer eigenen staatlichen Sicherheit zur Aufrüstung und zum Anschluß an einen der hoch aufgerüsteten großen Militärblöcke, oder sie versuchen, aus der bestehenden Spaltung ihrerseits soviel politisches Kapital zu schlagen, daß ihnen die Teilnahme am allgemeinen Wettrüsten erspart bleibt und sie die Möglichkeit behalten, mit beiden Blöcken über die dringend benötigte Entwicklungshilfe zu verhandeln.

Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bedeutet für die afro-asiatischen Staaten, daß jeder Angriff auf ihre äußere Sicherheit und staatliche Integrität von der Gesamtheit der UN-Mitgliedstaaten beantwortet werden wird. Selbst wenn das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen keine volle Verwirklichung erfahren oder im Einzelfall nicht wirksam werden sollte, so fühlt sich heute jeder afro-asiatische Staat schon deshalb hinreichend gesichert, weil er damit rechnen kann, die Militärhilfe des einen der beiden Blöcke gegen jeden Angriff durch den anderen Block zu erhalten, ja zur Sicherung des Mächtegleichgewichts selbst im Falle des Angriffes durch einen bündnisfreien Staat von einem der Blöcke unterstützt zu werden. Nur besonders ungünstige geographische Lage oder besondere politische Umstände bergen ein echtes Risiko in sich und verlangen, wie am Beispiel Laos deutlich wird, entweder strikte Unparteilichkeit oder Beitritt zu einem Militärbündnis.

Unter diesen Umständen besteht für die afro-asiatischen Staaten eigentlich nur eine konkrete Gefahr für ihre friedliche Entwicklung: der Ausbruch eines weltweiten Konfliktes zwischen den beiden Blöcken. Die Erfahrungen zweier Weltkriege haben gelehrt, daß selbst in einem konventionellen Krieg lediglich die strategische und geographische Lage die Neutralität eines unbewaffneten Staates zu gewährleisten vermögen. Solche Faktoren sind aber im Hinblick auf den Kampf mit nuklearen Waffen bedeutungslos; der nukleare Vernichtungskrieg macht jede Art von Neutralität sinnlos, da er die Existenz der gesamten Menschheit in Frage stellt.

Das politische Interesse der afro-asiatischen Staaten muß deshalb dahingehen, diesem Wettrüsten Einhalt zu gebieten, damit es nicht zur Ursache eines neuen Weltkrieges werden kann. In jedem Falle müssen die afro-asiatischen Staaten aber der Herstellung der — ihnen selbst unerreichbaren — nuklearen Waffen entgegentreten. Die bündnisfreien Staaten sind um ihrer eigenen Existenz willen gezwungen, auf den Ausgleich zwischen den beiden Blöcken bedacht zu sein.

Schließlich bietet die Haltung der Unparteilichkeit zwischen den beiden Blökken den unterentwickelten afro-asiatischen Staaten noch einen bedeutsamen wirtschaftlichen Vorteil. Sie können Entwicklungshilfe von beiden Seiten entgegennehmen und müssen als politische Gegenleistung nur ihre Unparteilichkeit erbringen. Diese Gegebenheit wird von den meisten dieser Staaten klar erkannt und geschickt genutzt, wobei einzelne nicht davor zurückschrecken, offen eine Politik wirtschaftlicher und politischer Erpressung zu betreiben.

DIE ABSTIMMUNGEN IN DEN VEREINTEN NATIONEN

Die Suez-Krise vom Herbst 1956

Das Endstadium der Suez-Krise war durch den Angriff israelischer Streitkräfte auf Aegypten gekennzeichnet, dem sich das bewaffnete Eingreifen Frankreichs und Großbritanniens — zunächst durch Bombenangriffe [7], später durch eine bewaffnete Invasion — anschloß. In Anbetracht dieser offenen Friedensverletzung zeigte sich, daß die afro-asiatischen Staaten nicht gewillt waren, gegenüber den Westmächten eine neutrale Haltung zu wahren. Eine Rücksichtnahme auf das für sie so lebenswichtige Kräftegleichmaß der beiden Machtblöcke war nicht erforderlich, da die Gefahr eines neuen Weltkrieges Washington und Moskau in gleicher Weise zur Verurteilung des anglo-französischen Vorgehens bewogen hatte. Für die von den Vereinigten Staaten gleich zu Beginn der Sitzung vorgelegte gemäßigte Resolution [8] stimmten von 23 anwesenden afro-asiatischen Staaten alle mit Ausnahme von Laos [9]. Der amerikanische Entwurf, der zu einem sofortigen Waffenstillstand, Einstellung sämtlicher Truppenbewegungen und Rückzug aller Tuppen hinter die Demarkationslinie aufforderte, stellte Angreifer und Angegriffene auf eine Stufe und vermied eine förmliche Verurteilung Frankreichs und Großbritanniens. Die Debatten zeigten, daß die afro-asiatischen Staaten den Antrag vor allem unterstützt hatten, um durch schnelles Handeln weiteres Blutvergießen zu verhindern. In der Sache betrachteten ihn nur Aethiopien, Thailand und die Philippinen als ausreichend [10], während ihn die Mehrheit der afro-asiatischen Staaten als nicht weit genug gehend [11] oder sogar als unbefriedigend ansah [12].

Die Diskussionen ergaben, daß alle afro-asiatischen Staaten das eigenmächtige Vorgehen der beiden Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien scharf verurteilten. Ceylon, ein Mitglied des Commonwealth, nannte als erster in den Debatten auftretender afro-asiatischer Staat das britisch-französische Vorgehen eine Aggression und einen Akt des traditionellen Kolonialismus [13]. Indien, ebenfalls Commonwealth-Staat, nannte die Aktion eine unqualifizierte Aggression [14]. Die drei vertretenen Commonwealth-Staaten des afro-asiatischen Bereiches — Ceylon, Indien, Pakistan — ließen klar erkennen, daß sie in Großbritanniens Verhalten einen groben Verstoß gegen den Geist der sie verbindenden Völkergemeinschaft sahen [15]. Der Rückfall Frankreichs und Großbritanniens in die Kolonialmethoden früherer Jahrhunderte [16] rief eine einmütige moralische und politische Verurteilung durch die afro-asiatischen Staaten hervor.

Während die NATO-Partner und die Commonwealth-Staaten Großbritannien und Frankreich zum Nachgeben drängten, ergriffen die afro-asiatischen Staaten in der Vollversammlung die Initiative, als offenbar wurde, daß Frankreich und Großbritannien ihre Aktion bis zur Besetzung der Kanalzone fortführen würden. Indien brachte einen von 19 afro-asiatischen Staaten unterstützten Resolutionsentwurf ein [17], der erneut eine unmittelbare Einstellung aller Kampfhandlungen und die Befolgung der ersten Resolution der Vollversammlung forderte. Zwei nicht so sehr mit der akuten Situation befaßte amerikanische Resolutionsentwürfe [18] wurden vom Irak (Bagdad-Pakt) [19] und den Philippinen (SEATO) [20] als inopportun zurückgewiesen. Nachdem in der Folge anglo-französische Truppen in Aegypten landeten, brachte Ceylon einen weiteren, von denselben 19 afro-asiatischen Staaten unterstützten Resolutionsentwurf ein [21], der sich direkt an die Aggressoren wandte und den sofortigen Abzug aller Truppen verlangte, da ein bloßer Waffenstillstand gleichbedeutend mit einer fremden Besetzung Aegyptens sein würde. Mit Ausnahme von Laos stimmten alle 23 afro-asiatischen Staaten für diese Resolutionen [22], die jeweils die erforderliche Zweidrittelmehrheit fanden.

Als die kanadischen Pläne für eine Aufstellung der UNEF Gestalt gewannen, fanden sie die einhellige Stimmhilfe fast aller afro-asiatischen Staaten [23]. Indien und Indonesien stellten für die erste Friedenstruppe der Vollversammlung sogar Truppenkontingente zur Verfügung [24].

Die afro-asiatischen Staaten hatten bewiesen, daß in ihren Augen „Neutralität" zwischen den beiden Blöcken nicht Flucht vor der politischen Verantwortung bedeuten soll, sobald der Weltfriede und die Grundsätze der UN-Charta und damit die Weltorganisation selbst in Gefahr gebracht werden.

Die Ungarn-Krise vom Herbst 1956

Während sich der afro-asiatische Block in der Suez-Krise geschlossen gegen Großbritannien und Frankreich und für die Grundsätze der UN-Charta einsetzte, ließ es die Mehrheit der „neutralen" afro-asiatischen Staaten in der Ungarn-Krise [25] an der gebotenen politischen Entschlossenheit fehlen. Dabei brachte der Befreiungskampf des ungarischen Volkes so eindeutige und schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, der Freiheit und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker mit sich, daß eine eindeutige Stellungnahme der „Neutralen" gegen den Osten hätte erwartet werden können.

In den Debatten wiesen einige wenige afro-asiatische Delegierte darauf hin, daß die Sowjetunion die Grundsätze der Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität sowie der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten verletzt habe. Diese Sprecher erkannten das Selbstbestimmungsrecht des ungarischen Volkes und dessen Recht zur Wahl einer eigenen Regierungsform an, sie verurteilten den Einmarsch sowjetischer Truppen und forderten deren Zurückziehung.

In den Abstimmungen enthielten sich jedoch durchweg 12 bis 13 afro-asiatische Delegationen der Stimme und vermieden jede eindeutige Verurteilung der Sowjetunion. Das formelle Argument ungenügender Information oder der Verletzung ungarischer Souveränität durch die Vereinten Nationen wurde von diesen Staaten benutzt, um sich der Verpflichtung zur Wahrung und Verteidigung der Freiheitsrechte in Ungarn zu entziehen. Vor den Geschützrohren sowjetischer Panzer flüchtete die Mehrheit der „neutralen" afro-asiatischen Staaten in die Stimmenthaltung und weigerte sich, wirklich unparteiisch jenes Maß politischer Verantwortung zu tragen, das die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen von ihnen verlangt, wenn Weltfrieden und Weltorganisation gleichermaßen gefährdet sind. Der Anspruch dieser Staaten, das Gewissen der Welt zu sein, verlor damit erheblich an Glaubwürdigkeit.

Die Nahost-Krise vom Sommer 1958

Während die Hintergründe der Suez-Krise relativ leicht überschaubar und der Tatbestand der Friedensverletzung offensichtlich waren, und während die Ost-West-Spaltung der afro-asiatischen Staaten in der Ungarn-Krise nur zu deutlich geworden war, ja, manchmal einer Abkehr von den Grundsätzen der UN-Charta gefährlich naherückte, war die Nahost-Krise des Jahres 1958 weniger einfach zu analysieren. Im Gegensatz zur Suez-Krise handelte es sich hier wie bei dem Ungarn-Konflikt um eine Etappe des Kalten Krieges. Einerseits ging es um die strategische Position der Westmächte im Nahost-Raum und die Gefährdung eines der westlichen Militärbündnisse, andererseits um die vom Osten angestrebte Einflußnahme auf diesen Raum und auf die neutralen arabischen Staaten. Gleichzeitig barg die Situation aus der Sicht der afro-asiatischen Staaten gewisse koloniale Aspekte, die ihren Ausdruck in der unblutigen Revolution im Irak und der Stationierung westlicher Truppen im Libanon und in Jordanien fanden. Außerdem wurde die Haltung der afro-asiatischen Staaten durch die Tatsache beeinflußt, daß die Auslösung des Konfliktes nicht vom Westen oder Osten erfolgte, sondern aus ihren eigenen Reihen.

Libanon und Jordanien sahen ihre staatliche Souveränität durch illegale Waffeneinfuhren, Infiltration, subversive Propaganda und umstürzlerische Aufruhrversuche gefährdet und wandten sich an den Sicherheitsrat [26]. Die Bedrohung nahm ihren Ausgang von den arabischen Nachbarstaaten, die unter der Fahne des Panarabismus nicht

nur den zum Umsturz geneigten Elementen in diesen Staaten Hilfe angedeihen ließen, sondern gleichzeitig eigene expansionistische außenpolitische Ziele verfolgten. Die Militärrevolte im Irak brachte die Krise zu einem unerwarteten Höhepunkt. Die Befürchtungen des Libanon und Jordaniens schienen mehr als gerechtfertigt. Die Auflösung des Bagdad-Paktes und die Entwicklung in Jordanien mußten dem Westen als ernste Bedrohung erscheinen. Auf Ersuchen der rechtmäßigen Regierungen des Libanon und Jordaniens entsandten sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien unverzüglich Truppen zur Unterstützung dieser Regierungen.

Die Stationierung amerikanischer Tuppen im Libanon und britischer Streitkräfte in Jordanien vermochte zwar die um Hilfe ersuchenden Regierungen zu beruhigen, die Revolutionsregierung im Irak und die Regierung der VAR fühlten sich jedoch durch die Gegenwart dieser Truppen bedroht. Moskau sah in der Stationierung westlicher Truppen im neutralen Nahost-Raum eine gefährliche Störung des bestehenden Mächtegleichgewichtes. Die Mehrheit der afro-asiatischen Staaten reagierte auf diese Truppenbewegungen des Westens in den zwei afro-asiatischen Staaten negativ, obwohl gegen die Truppenentsendung auf Wunsch einer Regierung rechtlich nichts vorgebracht werden konnte. Die Reaktionen Moskaus, Bagdads und Kairos, die in der Stationierung dieser Truppen eine politische Gefahr sahen, erlaubte es den 28 an der Sitzung teilnehmenden afro-asiatischen Staaten [27], sich für den Rückzug dieser Tuppen auszusprechen. Die Sowjetunion brachte gleich zu Beginn der Sitzung einen entsprechenden Resolutionsentwurf ein [28].

Die Debatten zeigten, daß sich die afro-asiatischen Staaten zwar hinsichtlich des Zieles einig waren, nicht jedoch in der politischen und rechtlichen Beurteilung der Situation. Die formelle Berechtigung der Westmächte zur Entsendung von Truppen wurde lediglich von Indien [29] und Marokko [30] geleugnet. Der Mehrheit der militärisch schwachen Staaten hingegen konnte an dem Ausschluß dieses völkerrechtlichen Grundsatzes, der auch ihnen im Notfall militärische Hilfe versprach, nicht gelegen sein. Neben Libanon und Jordanien sprachen sich acht weitere afro-asiatische Staaten [31] offen für die Rechtmäßigkeit der Stationierung westlicher Tuppen aus. Bereits bei dieser Debatte zeigte sich aber, daß Ghana [32], Nepal [33] und Indonesien [34] einen kolonialen Aspekt des Problems sahen und deshalb für die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes eine Ausnahme aufstellten: Er dürfe nicht dazu mißbraucht werden, im Stile der heiligen Allianz Interventionen gegen Volksbewegungen durchzuführen, die einen Regierungsumsturz zum Ziele hätten. Es sei zu verhindern, daß sich eine Regierung ausländischer Militärhilfe gegen ihr Volk oder gegen eine Machtübernahme durch die Opposition bediene. Das Selbstbestimmungsrecht der Kolonialvölker dürfe nicht beeinträchtigt werden.

Wie dieses Selbstbestimmungsrecht aus afro-asiatischer Sicht zu werten ist, machte die indische Delegation deutlich [35]: Viele der jungen afro-asiatischen Staaten hätten auf ihrem Wege zur vollen Unabhängigkeit ein Stadium des bewaffneten Aufstandes zu überwinden gehabt. Nur so hätten sich diese Völker von der Herrschaft einer kleinen feudalistischen, kolonialistischen und klassenmäßig betonten Führungsschicht zu befreien vermocht. Die Revolution im Irak sei der Aufstand eines Volkes, das zuviel an Unterdrückung und Machtkonzentration in den Händen einiger weniger, zu wenig Achtung vor dem Volk und Verständnis für dessen Not habe erdulden müssen. Die Revolution sei daher ein logischer Befreiungsprozeß des Volkes von zahlreichen Fesseln und stelle — im Gegensatz zu der Auffassung der Westmächte — einen Schritt zur echten Stabilität des Nahen Ostens dar, der von Indien begrüßt werde. Die Intervention der Westmächte sei eine Politik im alten Kolonialstil und müsse als absolut unzeitgemäß verurteilt werden. — Während des Ungarn-Konfliktes enthielt sich Indien einer entsprechend eindeutigen Stellungnahme.

Es ist verständlich, wenn demgegenüber der Iran vor der modernen Form eines „negativen Nationalismus" warnte, der mißbraucht werde, um das Einflußgebiet ein-

zelner Regierungen auszudehnen, um kleine Staaten unter die Hegemonie einiger Großer zu bringen und um regionale politische Ziele zu verwirklichen [36].

Sehr bald wurde deutlich, daß die noch so berechtigte Gegenwart westlicher Truppen im Nahen Osten zu einer antikolonialen und damit antiwestlichen Reaktion der afro-asiatischen Staaten führte. Aeußerst geschickt wurde dabei von Saudi-Arabien[37] die konkrete Krise als das Ergebnis westlicher Kolonialpolitik dargestellt, die gerade im arabischen Raum in Algerien, Aden, Oman, der Buraimi-Oase und den Gebieten des Golfes noch in vollem Umfang vorhanden sei. Die Krise im Nahen und Mittleren Osten sei wesentlich ein Konflikt zwischen der arabischen Welt und dem Westen, der deshalb allein über den Schlüssel zu ihrer Lösung verfüge. Die Mehrheit der afro-asiatischen Wortführer — aus Afghanistan, Birma, Ceylon, Aethiopien, Indien, Indonesien, Japan, dem Jemen, dem Malaiischen Bund, Marokko, dem Sudan und Tunesien —, sprach sich aus politischen Gründen für einen sofortigen Rückzug der westlichen Truppen aus [38]. Würden sich unter diesen Umständen die afro-asiatischen Staaten für den sowjetischen Resolutionsentwurf entscheiden?

Obwohl hier die Interessen des Ostblocks und die der afro-asiatischen Staaten im Ergebnis dasselbe erstrebten, war die Zustimmung der in ihrer politischen Beurteilung doch sehr differenzierenden Staaten des afro-asiatischen Raumes wenig wahrscheinlich. Eine so klare Stellungnahme mit Moskau gegen Washington und London ließ sich mit einer „Neutralität" zwischen Ost und West nur schwer vereinbaren. Die diplomatische Aktivität hinter den Kulissen der Sitzung war stark und für den Westen erfolgreich. Die arabischen Staaten wurden zu einer Einigung untereinander bewogen, die es den Westmächten ermöglichte, den unvermeidbaren Rückzug ihrer Truppen unter Wahrung des Gesichtes vorzunehmen. Ein von allen arabischen Staaten eingebrachter Entschließungsentwurf wies den Weg aus der Krise. Er wurde einstimmig angenommen [39].

Der Verlauf dieser Sitzung zeigte zum Schluß, daß die afro-asiatischen Staaten in dieser Situation ein mit voller politischer Verantwortung verbundenes Urteil gaben, das eine Verschiebung des Mächtegleichgewichtes der Weltmächte und damit den Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes verhinderte.

Die Kongo-Krise vom Sommer 1960

Waren weder die Suez- noch die Libanon-Sitzung der Vollversammlung geeignet, ein klares Bild von dem Abstimmungsverhalten der afro-asiatischen Staaten in einer unmittelbaren Streitfrage des Kalten Krieges und damit von den Schwierigkeiten der Vereinten Nationen zu geben, so bot der Kongo-Konflikt hierzu volle Gelegenheit. Zunächst und vor allem Gegenstand einer humanitären Intervention, wurde Belgisch-Kongo sehr schnell zu einem Kampfplatz des Kalten Krieges. Die Sowjetunion versuchte vorerst ihren Einfluß über den Ministerpräsidenten *Lumumba* geltend zu machen und zu verstärken. Nachdem sie ihre Botschaft in Léopoldville hatte schließen müssen und die UN-Aktion im Kongo ihren Infiltrationsbestrebungen im Wege stand, blockierte die Sowjetunion durch ihr Veto den Sicherheitsrat. In scharfer Weise griff sie dabei die Vereinten Nationen und deren Generalsekretär an, an dem sie letztlich gescheitert war [40].

Die Vollversammlung, zusammengetreten um eine Befriedung des Kongo zu erreichen, sah sich damit unmittelbar dem Uebergreifen des Kalten Krieges auf das schwarze Afrika und einer ernsten Krise der Vereinten Nationen gegenübergestellt [41]. Den afro-asiatischen Staaten war durch das politische Eingreifen der Sowjetunion nur die Wahl geblieben, die sowjetische Einflußnahme auf den neutralen Raum Afrika zu dulden oder diesen Interventionsbestrebungen — zusammem mit dem Westen — Einhalt zu gebieten, indem sie die UN-Aktion und den Generalsekretär der UN unterstützten. Nur durch eine erfolgreiche Fortführung der UN-Aktion konnte die offene Einmischung

des Ostens und die damit verbundene Gefahr eines zweiten „Korea-Krieges“ verhindert werden. War es den afro-asiatischen Staaten mit der Aufrechterhaltung eines neutralen Gürtels zwischen den Blöcken sowie der Verhinderung jeder Einflußnahme eines der beiden Blöcke und der unvermeidbar damit verbundenen Verschiebung des Mächtegleichgewichtes ernst, dann mußten sie die Vereinten Nationen in vollem Umfange stützen und dem Generalsekretär ihr Vertrauen aussprechen.

Nach einem scharfen Angriff des sowjetischen Delegierten auf Dag *Hammarskjöld* sprachen nicht nur die Delegierten von Jordanien, Pakistan, Nepal, Tunesien, des Malaiischen Bundes, des Sudan, des Irak und der VAR dem Generalsekretär ihr Vertrauen aus [42], sondern der Generalsekretär wurde außerdem in einer von 17 bündnisfreien afro-asiatischen Staaten eingebrachten Resolution gebeten[43], seine entschiedene Aktion im Kongo fortzusetzen. Alle Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, sich jeder direkten Lieferung von Waffen, Kriegsmaterial, Militärpersonal oder sonstigen militärischen Hilfeleistungen für die Dauer der UN-Aktion zu enthalten. Als die Sowjetunion dennoch einen scharfen, gegen Belgien und den Generalsekretär gerichteten Entschließungsentwurf einbrachte, wandten sich die Delegierten Ghanas und Ceylons gegen diesen Entwurf[44]. Die Sowjetunion zog ihre Resolution zurück, und der afro-asiatische Entwurf wurde mit 70 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen angenommen.

Mit der zunehmenden Komplikation der Kongo-Krise trat eine Spaltung der afro-asiatischen Staaten ein, die sich gleich zu Beginn der 15. Sitzungsperiode in der Frage *„Kasavubu* oder *Lumumba“* bemerkbar machte. Welche Beweggründe dabei der Pro-Lumumba-Bewegung zugrunde gelegen haben, ist nur schwer zu beurteilen. Sicher war es mehr als eine bloße antiwestliche Reaktion der sogenannten „Aktiv-Neutralen“ um Indien und die VAR, wenngleich *Lumumba* hier eine unterschwellige Reaktion ausgelöst haben mag. Es war zum Teil vielleicht die Erkenntnis, einen neuen Vertreter des aktiv-neutralen Kurses zu verlieren, gemischt mit gewissen panafrikanischen Strömungen. Vielleicht war es auch ganz einfach die Sympathie für den Held eines Aufstandes, die Personifizierung des Antikolonialismus in der Person *Lumumbas,* die plötzlich eine Gruppe der Neutralen zur moskaufreundlichen Haltung bewog. Zunächst brachten 8 afro-asiatische Staaten — Ceylon, Ghana, Guinea, Indien, Indonesien, Mali, Marokko, VAR — einen Entschließungsentwurf ein, der auf die Anerkennung und schnelle Restauration *Lumumbas* hinzielte[45].

Ohne daß über diesen Entschließungsentwurf abgestimmt wurde, beantragte Ghana eine Suspension der Debatten[46], die gegen einen Antrag der Vereinigten Staaten mit 48 gegen 30 Stimmen bei 18 Stimmenthaltungen angenommen wurde. Außer einem Kern von 30 afro-asiatischen „aktiven“ Neutralen — Afghanistan, Aethiopien, Birma, Ceylon, Ghana, Guinea, Indien, Indonesien, Irak, Mali, Marokko, Saudi-Arabien und VAR — stimmten noch weitere 16 afro-asiatische Staaten für den Antrag Ghanas — Jordanien (Bagdad-Pakt), Kambodscha, Libanon, Liberia, Libyen, Malaiischer Bund, Nepal, Nigeria, Pakistan (CENTO, SEATO), Obervolta, Senegal, Somalia, Sudan, Togo, Tschad und Tunesien —, während sich 4 afro-asiatische Staaten der Stimme enthielten — Iran, Japan, Laos, Thailand — und nur 10 sich gegen den Antrag aussprachen: Dahome, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo (B), Madagaskar, Niger, Philippinen, Türkei und die Zentralafrikanische Republik[47]. Außer den an sich westverbundenen oder zumindest westfreundlichen Staaten Pakistan, Jordanien, Tunesien, Malaiischer Bund und Libanon stimmten z. B. Mexiko, Peru, Chile, El Salvador, Schweden, Finnland und Irland für den Antrag Ghanas, während sich u. a. Norwegen, Kanada, Dänemark, Island und Zypern zusammen mit den vier genannten westverbundenen afro-asiatischen Staaten der Stimme enthielten[48].

In der Folge nahm die Vollversammlung die auf einem amerikanischen Antrag beruhende Empfehlung des Beglaubigungsausschusses, die Delegierten *Kasavubus* als rechtmäßige Delegation des Kongo (L) anzuerkennen, mit 53 gegen 24 Stimmen bei

19 Stimmenthaltungen an[49], nachdem zwei Vertagungsanträge Ghanas mit 50 gegen 34 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen bzw. 51 gegen 36 bei 11 Enthaltungen abgelehnt worden waren[50]. Das Stimmverhalten der afro-asiatischen Staaten gab in den drei Abstimmungen ein wesentlich konstantes Bild. Während sich für die Vertagungsanträge Ghanas 19 der afro-asiatischen Staaten ausgesprochen hatten[51], stimmten gegen die Empfehlung des Beglaubigungsausschusses nur noch 13. In der Schlußabstimmung enthielten sich mit dem Iran (CENTO), Kambodscha, Libanon, Liberia, Pakistan (SEATO), Somalia und der Zentralafrikanischen Republik, die durchgehend Stimmenthaltung geübt hatten, die Staaten Aethiopien, Birma, Libyen, Malaiischer Bund, Sudan und Tunesien der Stimme. Sechzehn afro-asiatische Staaten sprachen sich für die Anerkennung der Delegation *Kasavubus* aus: Dahome, Elfenbeinküste, Gabun, Japan, Jordanien, Kamerun, Kongo (B), Laos, Madagaskar, Nepal, Niger, Philippinen, Senegal, Thailand, Tschad und die Türkei.

In der nachfolgenden sachlichen Diskussion stand dem Antrag der Vereinigten Staaten und Großbritanniens[52] der Antrag von sieben afro-asiatischen Staaten — Ceylon, Ghana, Indien, Indonesien, Irak, Marokko, VAR — und Jugoslawien[53] gegenüber. Der Ausgang der Abstimmung hätte nicht mehr fraglich erscheinen dürfen. Dennoch zeigten sich erneut erhebliche Stimmverschiebungen.

Der afro-asiatische Entschließungsentwurf zielte auf eine schnelle Restauration *Lumumbas* hin und bedeutete in seiner Gesamtfassung eindeutige Kritik an der seitherigen UN-Aktion im Kongo. Nach diesem Entwurf sollten die Vereinten Nationen im Kongo jeden Bruch des Friedens und der Sicherheit verhindern, die öffentliche Ordnung aufrechterhalten bzw. wieder herstellen und die Unverletzlichkeit der Person gewährleisten — Forderungen, die im Hinblick auf das Mandat der UNEF im Kongo zu weit gingen, da sie eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Kongo bedeutet hätten. Demgegenüber lehnte sich der von den Vereinigten Staaten und Großbritannien eingebrachte Entwurf eng an die früheren Beschlüsse an.

Der afro-asiatische Entschließungsentwurf konnte die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreichen und wurde mit 42 gegen 28 Stimmen bei 27 Stimmenthaltungen abgelehnt[54]. Gegen den Entwurf stimmten von den afro-asiatischen Staaten Japan, Kongo (B), Philippinen, Thailand und die Türkei, für ihn Afghanistan, Ceylon, Aethiopien, Ghana, Guinea, Indien, Indonesien, Irak, Libyen, Mali, Marokko, Nigeria, VAR, Sudan, Togo, Saudi-Arabien und Jemen, die übrigen 21 Staaten enthielten sich der Stimme. Der westliche Entschließungsentwurf konnte die Zweidrittelmehrheit wegen einer fehlenden Stimme bei 43 gegen 22 und 32 Stimmenthaltungen nicht erreichen[55]. Allerdings enthielten sich u. a. auch Frankreich, Portugal, Finnland, die Dominikanische Republik, Mexiko, die Südafrikanische Union, Venezuela und Zypern der Stimme. Von den afro-asiatischen Staaten stimmten 8 für und 11 gegen den Entwurf, 24 enthielten sich der Stimme.

Die Vollversammlung bestätigte in einer abschließenden Resolution, daß ihre früheren Beschlüsse über den Kongo — ungeachtet ihrer derzeitigen Spaltung — weiterhin Geltung haben sollten[56].

Vor dem Sicherheitsrat ergriffen die afro-asiatischen Staaten erneut die Initiative in der Kongo-Frage, diesmal zugunsten der Vereinten Nationen. Am 21. Februar 1961 beschloß der Sicherheitsrat unter Stimmenthaltung der Sowjetunion auf Grund eines afro-asiatischen Entschließungsentwurfes die Fortsetzung und Stärkung der UN-Aktion im Kongo. Ceylon, Liberia und die VAR hatten diesen Antrag eingebracht, der die Unterstützung Madagaskars, des Kongo (B), Gabuns, Senegals und Kameruns fand. Lediglich Guinea und Mali sprachen sich gegen die UN-Aktion aus und verlangten den Rücktritt Dag *Hammarskjölds*.

Die Kongo-Debatten zeigten, daß sich die Mehrheit der afro-asiatischen Staaten für eine Stärkung des Sicherheitssystems der UN aussprach. Nachdem die führenden Staa-

ten des afro-asiatischen Raumes — Indien, Indonesien, die VAR — den Kern der „Aktiv-Neutralen" zu einer antiwestlichen Haltung beeinflussen konnten, flüchtete ein substantieller Teil der afro-asiatischen Staaten nur bei der Abstimmung über den amerikanischen Entwurf in die Stimmenthaltung, während die Mehrheit dieser Staaten bei den übrigen Abstimmungen eindeutig Stellung bezog.

Die Abrüstungsdebatten

Im Gegensatz zu den von politischen Gegensätzen beherrschten Not-Sondersitzungen der Vollversammlung zeigen die Abrüstungsdebatten der 12. und 13. Sitzungsperiode der Vollversammlung ein ausgewogeneres Bild der Stimmenthaltung afro-asiatischer Staaten[57]. Gegen die Sowjetunion stimmten außer den durch Militärbündnisse gebundenen Staaten Iran, Japan, Pakistan, Philippinen und Thailand die bündnisfreien Staaten Ghana (in einem Falle), Laos, Libanon, Liberia, Malaiischer Bund und Tunesien. Für den Westen stimmten in einzelnen Fällen Aethiopien, Irak, Kambodscha, Libyen, Marokko und der Sudan, gegen den Westen lediglich Indien und die VAR — von Japan abgesehen, dessen Haltung in Abrüstungsfragen eine besondere ist. Strenge Stimmenthaltung, verbunden mit einer einmaligen Stimmabgabe für die Sowjetunion, übte nur ein Kern von 9 afro-asiatischen Staaten, nämlich Afghanistan, Birma, Ceylon, Indien, Indonesien, Jemen, Nepal, Saudi-Arabien und die VAR. In der Mehrzahl aller Abstimmungen enthielten sich 16 afro-asiatische Staaten der Stimme.

Eine andere Stimmverteilung ergab sich allerdings während der 14. Sitzungsperiode (1959) bei den Abstimmungen über die Einstellung bzw. Verhinderung der französischen Atombombenversuche in der Sahara. Hier stimmte in 16 namentlichen Abstimmungen[58] praktisch ein geschlossener Block von 26 afro-asiatischen Staaten — nur Laos, Thailand und die Türkei enthielten sich durchweg der Stimme — gegen Frankreich. Bei der Schlußabstimmung vor der Vollversammlung gelang es dem Westen dennoch, bei völliger Konstanz der afro-asiatischen Stimmabgabe, die entscheidenden, sich scharf gegen Frankreich richtenden Absätze aus der Präambel der Entschließung herauszuschneiden. Ausschlaggebend hierfür war aber die Stimmabgabe von 10 lateinamerikanischen Delegationen[59], Australiens, Israels, Spaniens und Oesterreichs, die alle mit dem Westen stimmten, sowie das Abstimmungsverhalten der NATO-Partner: Während Kanada und Island auch jetzt noch gegen Frankreich stimmten, enthielten sich Dänemark, Norwegen und die Türkei der Stimme; Belgien, Italien und die Niederlande stimmten nunmehr für Frankreich.

Gerade in den Abrüstungsdebatten zeigte sich, daß die durchgehende Stimmenthaltung der bündnisfreien Staaten einerseits eine Neutralisierung dieser Staaten bedeutet und andererseits dem Westen vorteilhafte Stimmverhältnisse entstehen ließ.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die „Neutralität" der afro-asiatischen Staaten findet in der Vollversammlung der Vereinten Nationen ihren Ausdruck in der Stimmenthaltung. Die Mehrheit der afro-asiatischen Staaten ist jedoch bereit, in wichtigen politischen Fragen die Stimme zugunsten der einen oder anderen Seite des Ost-West-Konfliktes abzugeben. Oft wählen die afro-asiatischen Staaten dabei einen Mittelweg: Sie geben in den Debatten eine klare politische Stellungnahme ab, während sie bei der nachfolgenden Abstimmung Zurückhaltung üben.

In den Debatten haben afro-asiatische Sprecher wiederholt darauf hingewiesen, daß ihre Länder als kleine und schwache Staaten eine Politik des Friedens und der Freundschaft gegenüber allen anderen Staaten der Erde betreiben.

Gerade deshalb aber seien sie in der Lage, im Einzelfall ein unparteiisches Urteil abzugeben, das lediglich von der Frage beeinflußt werde, was Recht oder Unrecht sei, gleichgültig, ob dieses Urteil allen Staaten gefalle. Auch hierzu gehöre Mut, und es sei ungerecht, einen Staat, der sich angesichts des gegenwärtigen Wettrüstens nicht unwiderruflich für eines der beiden Lager entscheide, der Mutlosigkeit zu bezichtigen[60]. Die afro-asiatischen Staaten erheben also den Anspruch, eine Art von Weltgewissen zu verkörpern. In der Tat hat sich in der Praxis der UN-Politik gezeigt, daß heute keine der beiden Weltmächte dieses Urteil unterschätzt, wenngleich auf dem Hintergrund der Ungarn-Debatten die Gültigkeit des afro-asiatischen Anspruches, jedes Unrecht zu verurteilen, fragwürdig geworden ist.

Bei den Abstimmungen zeigt sich, daß die tatsächlich „neutralen" Staaten für die Wertung der Abstimmungsergebnisse praktisch außer Betracht bleiben können. Diese Staaten neutralisieren sich selbst durch die Stimmenthaltung. Sie sind dem Westen in den Abstimmungsschlachten in keinem Falle hinderlich, eher kann das Gegenteil nachgewiesen werden. Obwohl rein rechnerisch an einer absoluten Sperrminorität der afro-asiatischen Staaten kein Zweifel sein kann, ist es ihnen praktisch nicht einmal in der Kongo-Debatte möglich gewesen, eine Sperrminorität gegen den Westen aufzustellen. Vielmehr ist es dem Westen auf Grund der zahlreichen Stimmenthaltungen afro-asiatischer Staaten entgegen den rein zahlenmäßigen Verhältnissen sogar möglich, bei Sammlung aller ihm zur Verfügung stehenden Stimmreserven die erforderliche Zweidrittelmehrheit für seine eigenen Beschlußentwürfe zu erreichen.

In jedem Falle verfügt aber der Westen selbst dann, wenn ihm ein geschlossener afro-asiatischer Block entgegentritt, über eine eigene Sperrminorität, falls er all seine Stimmen mobilisieren kann.

Demgegenüber befinden sich die sogenannten „aktiven" afro-asiatischen Staaten in einer wenig aussichtsreichen Position. Geben diese Staaten ihre Stimme gegen den Westen ab oder verbünden sie sich hierbei in einzelnen Abstimmungen sogar mit dem Osten, dann werden auf Grund der Tatsache, daß ihre Stimmen mitgezählt werden, die Mindestzahlen für eine Sperrminorität oder eine Mehrheit so weit nach oben verschoben, daß sie von dieser Gruppe ohne Stimmhilfe aus dem unentschiedenen Lager nicht erreicht werden können. In keinem Falle dann, wenn es gilt, eine Zweidrittelmehrheit zu erzielen.

Von der reinen Abstimmungsarithmetik her besteht in der UN-Vollversammlung heute die Gefahr der Beschlußunfähigkeit: Auf Grund der sowohl den afro-asiatischen Staaten als auch dem Westen erreichbaren Sperrminorität könnte jedes Lager Zweidrittelmehrheitsbeschlüsse der anderen Seite verhindern. Diese Gefahr wird in der Praxis nur dadurch gebannt, daß durch die zahlreichen Stimmenthaltungen der afro-asiatischen Staaten andere Mehrheitsverhältnisse geschaffen werden. In einem gewissen Rahmen ermöglicht allein das passive Stimmverhalten der afro-asiatischen Staaten die Aufrechterhaltung der Beschlußfähigkeit der Vollversammlung und damit in politischen Krisensituationen die Verwirklichung der Friedenssicherung durch die Vollversammlung. Der Westen ist also so lange auf die „Neutralität" der afro-asiatischen Staaten angewiesen, als es ihm nicht gelingt, sich ihrer eindeutigen Stimmhilfe zu versichern.

Zeigt sich somit bereits bei den Abstimmungsverhältnissen, daß das Mächtegleichgewicht durch das afro-asiatische Stimmmverhalten nicht gestört wird, so erweist sich die „Neutralität" dieser Staaten im Rahmen der praktischen Friedenssicherung durch die Vollversammlung und die UN sogar als ein das Mächtegleichgewicht stabilisierender Faktor. Ohne das Vorhandensein neutraler bzw. bündnisfreier Staaten wäre es weder im Suez- noch im Kongo-Konflikt möglich gewesen, die friedliche Streitbeilegung durch die UN-Friedenstruppen zu verwirklichen. Auch die Waffenstillstandskommission des Korea-Krieges wäre ohne die Mitwirkung neutraler Mitglieder beschlußunfähig geblieben. Die drei „echten" europäischen Neutralen — Schweiz, Schweden und Oesterreich — könnten die weltweite Aufgabe einer UN-Friedenstruppe nicht übernehmen, ganz zu schweigen von der Notwendigkeit wahrhaft neutraler Staaten im Konfliktfalle, da die vier Genfer Konventionen zu ihrer einwandfreien Durchführung die Hilfe neutraler Mächte voraussetzen. Auch hier könnten einzelne afro-asiatische Staaten eine nützliche Rolle übernehmen. In den Vereinten Nationen bilden damit die afro-asiatischen Staaten nicht nur eine auf Ausgleich und Vermittlung zwischen den beiden Blöcken bedachte Pufferzone und stabilisieren bereits dadurch das bestehende Mächtegleichgewicht, sondern darüber hinaus einen aktiven Faktor für die Friedenssicherung durch die Weltorganisation [61].

Gegenüber diesen sich in der UN-Praxis positiv auswirkenden Konsequenzen der afro-asiatischen „Neutralität" zeigt sich jedoch eine bedenklich negative Seite dieser Konzeption, die weniger vom Ergebnis her auffällt, als vielmehr der nicht ganz zweifelsfreien afro-asiatischen Konzeption der „Neutralität" entspringt. Wie vor allem der Ungarn-Konflikt gezeigt hat, verhält sich ein substantieller Teil der afro-asiatischen Staaten nicht wahrhaft unparteiisch. Gegenüber den früheren westlichen Kolonialmächten wird mit zweierlei Maß gemessen.

Während des Ungarn-Konfliktes haben immerhin 10 der damals 29 afro-asiatischen Staaten in keinem Falle die Sowjetunion verurteilt oder ihre Stimme gegen diese abgegeben, sondern sich bei jeder gegen die Sowjetunion gerichteten Abstimmung der Stimme enthalten — Afghanistan, Aegypten, Indien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Marokko, Syrien, Saudi-Arabien und der Sudan[62]. In den Abrüstungsdebatten haben außerdem Birma, Ceylon und Nepal eine ähnliche Haltung eingenommen, der sich nunmehr auch Ghana, Guinea und Mali angeschlossen haben. In der Kongo-Krise scheuten dann gerade diese Staaten nicht davor zurück, die Vereinten Nationen und deren Generalsekretär anzugreifen. Wenn die „aktiven" afro-asiatischen Staaten als die Führer des bündnisfreien Weltgewissens gelten wollen, dann müssen sie in jedem Falle zwischen Ost und West echte Unparteilichkeit wahren. Es darf nicht etwa zum Ausweis afro-asiatischer „Unabhängigkeit" werden, bei jeder sich bietenden Gelegenheit die früheren westlichen Kolonialmächte anzugreifen, gegenüber dem Osten aber nicht einmal dann eine Verurteilung auszusprechen, wenn er sich eindeutig im Unrecht befindet. Noch gefährlicher wird es sich jedoch erweisen, wenn einige afro-asiatische Mächte wegen panarabischer oder panafrikanischer Führungsansprüche sich gegen die UN wenden, deren Bestehen sie nicht nur ihre Unabhängigkeit, sondern vor allem die Realisierbarkeit ihres Konzeptes der Bündnisfreiheit verdanken.

Erweist sich bei den „aktiven“ afro-asiatischen Staaten somit deutlich, daß sie praktisch nicht einmal zwischen Ost und West unparteilich bzw. neutral sind, so zeigt eine Würdigung der untersuchten Abstimmungen, daß die Mehrheit der afro-asiatischen Staaten eindeutige Sympathien für die eine oder die andere Seite des Ost-West-Konfliktes besitzt. Ohne diese Staaten irgendwie allgemein als westfreundlich oder westfeindlich klassifizieren zu wollen, läßt sich doch nachstehende Gruppierung auf Grund der Abstimmungsergebnisse treffen, wobei die ganz rechts stehende Gruppe verhältnismäßig oft, die ganz links stehende Gruppe entsprechend selten für den Westen gestimmt hat:

Afghanistan	Aethiopien	Dahome	Laos
Ceylon	Birma	Elfenbeinküste	Libanon
Ghana	Kambodscha	Gabun	Liberia
Guinea	Libyen	Kamerun	Malaiischer Bund
Indien	Nepal	Kongo	Tunesien
Indonesien	Obervolta	Madagaskar	
Irak	Somalia	Niger	
Jemen	Sudan	Nigeria	
Mali	Togo	Senegal	
Marokko	Zentr. Afr. Rep.	Tschad	
Saudi-Arabien			
VAR			

Die Fragwürdigkeit einer solchen Einteilung zeigt sich bereits bei einem Blick auf Laos und Tunesien, sie erscheint jedoch als reine Abstimmungsstatistik im Hinblick auf spätere Untersuchungen gerechtfertigt.

Gerade aus dieser Aufstellung ergibt sich aber ganz deutlich, daß nicht nur die „Aktiven“ der afro-asiatischen Staaten, sondern deren Mehrheit nicht wahrhaft unparteiisch ist und sein kann. Der Begriff der „Neutralität“ ist hier tatsächlich fehl am Platze. Die afro-asiatischen Staaten wollen sich aus den bereits in der Einleitung dargelegten Gründen nicht binden, sie können höchstens als bündnisfrei oder quasi-neutral bezeichnet werden. Ihre Nichtbindung bedeutet lediglich eine Weigerung, sich von vornherein zu binden. Den Anspruch, dabei gleichzeitig als Weltgewissen zu wirken, können diese Staaten jedoch nur dann rechtfertigen, wenn sie auf Grund fester, allgemein erkennbarer und anerkannter Wertmaßstäbe bei den Abstimmungen in den Vereinten Nationen gegen die eine oder die andere Seite des Ost-West-Konfliktes Stellung beziehen.

Hier zeigt sich jedoch, daß die moralisch-ethische Begründung der afro-asiatischen „Neutralität“ fragwürdig ist. Die Kriterien der jeweiligen Entscheidung sind entweder gar nicht zu erkennen oder gar zu offensichtlich: Haß gegenüber dem Westen, eigene regionale Machtansprüche, Erpressungsversuche. Dabei bietet gerade die Charta der Vereinten Nationen den afro-asiatischen Staaten echte, allgemeingültige Wertmaßstäbe, die wahre Entscheidungen für Recht oder Unrecht ohne Rücksicht auf die eigene Interessenpolitik fordern. Die Grundsätze der Charta mit der Wahrung des Rechtes, der Freiheit und der Menschenwürde ohne alle Diskriminierungen, die Stärkung der Weltorganisation, ihrer friedlichen Verfahren der Streitschlichtung[63] und der Friedenssicherung sollten unter allen Umständen das vordringlichste Anliegen der afro-asiatischen Staaten sein. Für die Unparteilichkeit der afro-asiatischen Staaten muß dasselbe gelten wie für die

Neutralität des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, wenn sie wahrhaftig und achtunggebietend sein soll: Die afro-asiatischen Staaten müßten es grundsätzlich vermeiden, in Friedenszeiten eine Politik zu betreiben, bei der sie für einen der beiden großen Blöcke Partei beziehen müssen. Nur so können sie das eine ihrer Ziele erreichen, nicht in den Kalten Krieg verwickelt zu werden, dem Wettrüsten bestimmte Grenzen zu setzen und dem Ausgleich zwischen den großen Weltmächten zu dienen. Um ihrer eigenen Existenz, Sicherheit, Freiheit und Unabhängigkeit willen sind sie jedoch dann gezwungen, eindeutig Partei zu ergreifen, wenn die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen gefährdet, Beschlüsse von UN-Organen verletzt werden oder der Frieden gebrochen wird. Wird dies von den afro-asiatischen Staaten erkannt, so kann der Westen zuversichtlich darauf vertrauen, daß ihm eine derart fundierte unparteiische Bündnisfreiheit der afro-asiatischen Staaten nicht nachteilig sein wird.

Gerade diese Tatsache macht es jedoch verständlich, daß die Sowjetunion die Forderung nach der Ersetzung des „doch niemals wirklich neutralen Generalsekretärs" durch ein Dreierkollegium, die „Troika", erhoben hat, das sich aus je einem Vertreter des Westens, des Ostens und der „neutralen" Staaten zusammensetzen soll. Dieser durch die Erfahrungen der Kongo-Krise ausgelöste Vorstoß ist im Westen als Versuch verurteilt worden, die Vereinten Nationen zu einem ungefährlichen Diskussions- und Propagandaforum zu erniedrigen. Auch die jungen Staaten Afrikas haben ihn als solchen erkannt und verurteilt. Durch den plötzlichen Tod von Dag *Hammarskjöld* ist die Frage der Nachfolge des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die ursprünglich erst im Herbst 1962 fällig gewesen wäre, schon jetzt in den Mittelpunkt der Beratungen der 16. Vollversammlung der Vereinten Nationen gerückt. Damit wird vermutlich auch das Problem der Bündnisfreiheit in seiner ganzen Breite aufgerollt werden.

ANMERKUNGEN

Es werden die nachfolgenden Abkürzungen gebraucht:

A/ = General Assembly
A/C. 1 = First Committee of the General Assembly
/PV. = Verbatim record of meeting
/RES. = Resolution
Rev. d. NU = *Revue des Nations Unies*
UN = *United Nations* (Vereinte Nationen)
(X) = Die römischen Zahlen in Klammern bezeichnen die Sitzungsperiode
(ES) = Emergency Special Session

1) Die „neutralen" Staaten selbst hatten Mühe, für die Einladungen zu der Konferenz in Belgrad am 1. September ein gültiges Unterscheidungsmerkmal zu finden.

2) Vgl. *Kunzmann*, Die Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen, 10. bis 13. Sitzungsperiode (1956 bis 1958), in: EA 23—24/1959, S. 761 ff., hier S. 764.

3) Dahome, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Kongo (Léopoldville), Madagaskar, Mali, Niger, Nigeria, Obervolta, Senegal, Somalia, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

4) Die Republik China wird hierbei nicht mitgezählt.

5) Vgl. Art. 18 Abs. 2 UN-Charta.

6) Vgl. *Kunzmann*, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, Plan und Wirklichkeit, in: *Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen* Nr. 26 (1959) S. 19 f., Nr. 27 (1960) S. 16 ff. *Scheuner*, Wandlungen und Entwicklungen in der Satzung der UN, ebd. Nr. 29 (1960) S. 10 ff., Nr. 30 (1960) S. 16 ff.

7) Für eine Würdigung dieser Angriffe vgl. *Kunzmann*, Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschießung von Wohnorten, Diss. Bonn 1960, S. 261 ff.

8) A/RES. 997 (ES-I)

9) A/PV. 562 Ziff. 286.

10) Vgl. A/PV. 562 Nr. 391; A/PV. 563 Nr. 260; A/PV. 562 Nr. 16.

[11]) Jordanien A/PV. 562 Nr. 28; Syrien ebd. Nr. 56 f.; Indien ebd. Nr. 240.

[12]) Indonesien A/PV. 562 Nr. 348; Libyen ebd. Nr. 368.

[13]) Ceylon A/PV. 561 Nr. 54.

[14]) Indien A/PV. 567 Nr. 140; außerdem bezeichneten das britisch-französische Vorgehen als Aggression Syrien A/PV. 562 Nr. 52, 56; Saudi-Arabien ebd. Nr. 266, 275; Indonesien ebd. Nr. 344; Libyen ebd. Nr. 366, 368; Irak A/PV. 563 Nr. 38; Libanon ebd. Nr. 147.

[15]) Ceylon A/PV. 561 Nr. 52; Pakistan A/PV. 562 Nr. 77; Indien A/PV. 567 Nr. 177.

[16]) So Ceylon A/PV. 561 Nr. 59; Syrien A/PV. 562 Nr. 16; Indien ebd. Nr. 241; Indonesien ebd. Nr. 352; Afghanistan A/PV. 563 Nr. 178.

[17]) A/3275: A/PV. 563 Nr. 95 = A/RES. 997 (ES-I).

[18]) A/3272 und A/3273: A/PV. 563 Nr. 24 und 37.

[19]) A/PV. 563 Nr. 44 f.

[20]) A/PV. 563 Nr. 65, 67.

[21]) A/3309: A/PV. 566 Nr. 38 = A/RES. 1002 (ES-I).

[22]) A/PV. 563 Nr. 286; A/PV. 567 Nr. 278.

[23]) A/PV. 563 Nr. 285; A/PV. 565 Nr. 109; A/PV. 567 Nr. 269.

[24]) Vgl. *Kunzmann*, Aktuelle Vorschläge für eine Friedenstruppe der Vereinten Nationen, in: EA 13/1958, S. 10 811 ff., (10 817).

[25]) Für die Einzelheiten dieser Sitzung siehe *Kunzmann*, Bandung-Staaten a. a. O., S. 733 ff.

[26]) A/PV. 735 Nr. 1 ff.; A/PV. 740 Nr. 2 ff.

[27]) Vgl. *Kunzmann*, Bandung - Staaten, a. a. O., S. 761 f., 764.

[28]) A/3870: A/PV. 733 Nr. 119.

[29]) A/PV. 738 Nr. 127, 116, 118.

[30]) A/PV. 741 Nr. 12.

[31]) Türkei A/PV. 736 Nr. 3, 26—27; Iran ebd. Nr. 112; Indonesien A/PV. 739 Nr. 48 bis 49; Pakistan A/PV. 740 Nr. 53; Aethiopien A/PV. 742 Nr. 73; Ghana A/PV. 744 Nr. 94; Tunesien A/PV. 745 Nr. 48; Nepal ebd. Nr. 71.

[32]) A/PV. 744 Nr. 95.

[33]) A/PV. 745 Nr. 72.

[34]) A/PV. 739 Nr. 48—49; vgl. auch Ceylon A/PV. 742 Nr. 6.

[35]) A/PV. 738 Nr. 111—113.

[36]) A/PV. 736 Nr. 103.

[37]) A/PV. 736 Nr. 57, 64, 66, 69.

[38]) A/PV. 739 Nr. 108; A/PV. 740 Nr. 103; A/PV. 742 Nr. 8; ebd. Nr. 83; A/PV. 738 Nr. 127; A/PV. 739 Nr. 44; A/PV. 736 Nr. 91; A/PV. 742 Nr. 38; A/PV. 743 Nr. 67; A/PV. 741 Nr. 13; A/PV. 745 Nr. 16; ebd. Nr. 50.

[39]) A/3893 Rev. 1 = A/RES. 1237 (ES-III).

[40]) Rev. d. NU 9 (1960) S. 34—61; S. 64, 69. Vgl. auch EA 6/1961, S. D 177 ff.

[41]) Ghana in Rev. d. NU 9 (1960) S. 66 f.

[42]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 65.

[43]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 66: Ziff. 2 des Resolutionsentwurfes.

[44]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 70.

[45]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 85 f.

[46]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 102.

[47]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 103.

[48]) ebd.

[49]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 110.

[50]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 106 und 108.

[51]) ebd.

[52]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 116 f.

[53]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 120 f.

[54]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 124.

[55]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 124 f.

[56]) Rev. d. NU. 9 (1960) S. 125.

[57]) Vgl. 12. Sitzungsperiode: A/C.1/PV. 892; A/PV. 716 und 718. 13. Sitzungsperiode: A/C.1/PV. 970; A/PV. 779.

[58]) A/C.1/PV. 1053; A/PV. 840.

[59]) Argentinien, Bolivien, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Paraguay, Uruguay.

[60]) Vgl. Afghanistan A/PV. 739 Nr. 100; Birma A/PV. 740 Nr. 102; Ceylon A/PV. 742 Nr. 3; Nepal A/PV. 745 Nr. 70; Philippinen A/PV. 746 Nr. 108; Saudi-Arabien A/PV. 736 Nr. 63 f.

[61]) Ebenso *Scheuner*, Die kollektive Sicherung des Friedens im gegenwärtigen Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2 (1958) S. 23.

[62]) Vgl. *Kunzmann*, Bandung - Staaten a. a. O., S. 777.

[63]) Vgl. *Kunzmann*, Die Generalakte von New York und Genf als Streitschlichtungsvertrag der Vereinten Nationen, in: *Die Friedenswarte*, 56 (1960) S. 1 ff.

Hinweise auf aktuelle Neuerscheinungen zu Fragen der internationalen Politik

Zusammengestellt von der Dokumentationsstelle des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Bücher und Broschüren

The American Assembly: Arms Control. Issues for the Public. Ed. by Louis Henkin. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall 1961. XI, 206 S. DM 14,—.

Vom 6. bis 9. Juli 1961 fand auf dem Bürgenstock (Schweiz) eine von der American Assembly und dem britischen Institute for Strategic Studies veranstaltete Konferenz zum Thema „Abrüstung und Rüstungskontrolle" statt, an der rund 60 Personen aus 13 westlichen Staaten teilnahmen. Die Vorberichte zu dieser Konferenz sind in diesem von Louis Henkin mit einer Einleitung versehenen Band wiedergegeben. Es handelt sich um eine Uebersicht der Abrüstungsverhandlungen seit dem Zweiten Weltkrieg sowie eine Reihe von Beiträgen zum Thema der Rüstungskontrolle unter besonderer Berücksichtigung der amerikanischen und der sowjetischen Außenpolitik. Eine Darstellung der europäischen Gesichtspunkte zur Frage der Rüstungskontrolle beschließt den Band.

Bailey, Richard: L'Intégration économique en Europe. De la C.E.C.A. à l'A.E.L.E. Turin: Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes 1960. 98 S. (Bibliothèque Européenne. T. 2.)

Eine Sammlung von acht Vorträgen vor dem Europa-Institut der Universität Turin über Ursprung, Entwicklung und Probleme der europäischen wirtschaftlichen Integration, insbesondere der EGKS, der EWG und der EFTA.

Chandrasekhar, S.: Communist China Today. London: Asia Publ. House 1961. 199 S. DM 12,20.

Eindrücke einer China-Reise Ende 1958, vorwiegend aus der fachlichen Sicht des Bevölkerungswissenschaftlers. Ergänzt durch wertvolle Studien über Tibet und die indisch-chinesischen Beziehungen.

Fairbank, John K.: China in der amerikanischen Außenpolitik. Hamburg: Institut für Asienkunde 1961. 32 gez. Bl. (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde. Nr. 9.)

Fleming, D. F.: The Cold War and its Origins 1917-1960. London: Allen & Unwin 1961.
Vol. 1: 1917—1950. XX, 540 S. DM 30,45.
Vol. 2: 1950—1960. 618 S. DM 30,45.

Der Schwerpunkt des Werkes liegt in der Darstellung der Ereignisse nach 1945. Flemings Grundthese lautet, die Spaltung in ein östliches und ein westliches Lager nach 1945 sei infolge einer falschen, auf militärischer Einkreisung beruhenden amerikanischen Außenpolitik gegenüber Sowjetrußland ausgebrochen. Die Ueberzeugungskraft dieser Argumentation wird jedoch stark beeinträchtigt durch die Neigung des Autors, die sowjetische Politik der kommunistischen Infiltration und Expansion häufig in ziemlich naiver Weise zu entschuldigen.

Jahrbuch für Amerikastudien. Im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Amerikastudien hrsg. von Ernst Fraenkel, Hans Galinsky [u. a.]. Bd. 5. Heidelberg: Winter 1960. 351 S.

Sterrenburg, J. N.: L'Intégration monétaire. Leiden: Stenfert Kroese 1961. XI, 168 S. 12 Gulden.

Eine Darstellung der verschiedenen Aspekte und Probleme der europäischen Integration auf dem Gebiet der Währungspolitik.

Amtsdrucksachen

Agreement setting up a Preparatory Commission to study the possibilities of European Collaboration in the field of Space Research. Meyrin, December 1, 1960: London: H. M. Stationery Office 1961. 11 S. 9d (Cmnd. 1425.).

Fifth Annual Report of the Council of Association between the United Kingdom Government and the High Authority of the European Coal and Steel Community. January 1, 1960 to December 31, 1960. London: H. M. Stationery Office 1961. 34 S. 1s (Cmnd. 1438.).

International Bank for Reconstruction and Development. Sixteenth Annual Report 1960—1961. Washington: IBRD 1961. 57 S.

International Development Association. First Annual Report 1960-1961. Washington: IDA 1961. 20 S.

Peace Corps Program. Agreement between the United States of America and Ghana. Effected by Exchange of Notes Signed at Accra July 19, 1961, Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. 5 S. (Treaties and Other International Acts Series. 4811.) 5 cents.

Text of the Draft Treaty on the Discontinuance of Nuclear Weapon Tests, tabled by the Delegations of the United Kingdom and the United States at the 292nd meeting of the Conference on the Discontinuance of Nuclear Weapon Tests at Geneva on April 18, 1961 together with statements by the United Kingdom and United States Delegates at the 281st, 292nd and 300th meetings of the Conference. London: H. M. Stationery Office 1961, 62 S. 3s (Cmnd. 1397.).

World Economic Survey 1960. New York: United Nations. Dept. of Economics and Social Affairs 1961. XI, 237 S. $ 3.—.

Yearbook of National Accounts Statistics 1960. Annuaire de Statistiques des Comptabilities Nationales 1960. Statistical Office of the United Nations. Dept. of Economic and Social Affairs. Bureau de statistique de l'Organisation des Nations Unies. Dépt. des affaires économiques et sociales. New York: United Nations/Nations Unies 1961. XXIV, 284 S. $ 3.50.

Aus Zeitschriften

Agriculture, the Commonwealth and EEC. London: Political and Economic Planning 1961. 61 S. (P. E. P. Occasional Paper. No 14.) 6s.

Food Prices and the Common Market. London: Political and Economic Planning 1961. 18 S. (P. E. P. Occasional Paper. No. 13.) 2s 1d.

The Growing Economy — Britain, Western Germany and France. London: Political and Economic Planning 1960. 24 S. (P. E. P. Planning. Vol. 26. No 445.)

Auf Grund eines kurzen vergleichenden Ueberblicks über die wirtschaftliche Entwicklung in Europa, insbesondere in der Bundesrepublik und Frankreich, werden Schlußfolgerungen für eine Verbesserung der britischen Wirtschaftspolitik gezogen.

Kohl, Michael, und Krusche, Heinz: Völkerrechtliche Gedanken zu den Schutzmaßnahmen der DDR vom 13. August 1961. In: Deutsche Außenpolitik. Jg. 6. H. 10. S. 1147—1155.

Ost-Berliner Versuch einer völkerrechtlichen Rechtfertigung der Zwangsmaßnahmen vom 13. August 1961.

Oesterreichisch-italienische Verhandlungen und Notenaustausch zur Südtirol-Frage. In: Oesterreichische Zeitschrift für Außenpolitik. Jg. 1. H. 6. September 1961. S. 376—394.

Eine Dokumentation zur Südtirol-Frage für den Zeitraum vom 5. Juli bis zum 1. August 1961.

Preuß, Walter: Politik und Wirtschaft Israels im Brennspiegel der Neugestaltung des Asio-African-Kontinents. In: Zeitschrift für Politik. Jg. 8. H. 3. 1961. S. 241—256.

Schwarzes Afrika. Köln und Opladen: Westdeutscher Verl. 1961. 139 S. DM 3,50 (Offene Welt. Nr. 73.).

Seton-Watson, Hugh: Five Years After October. In: Problems of Communism. Vol. X. No. 5. Sept-Oct 1961. S. 15—22.

Analyse der ungarischen Oktoberrevolution im Jahre 1956, ihrer Ursachen und Auswirkungen im Ostblock.

Trevor-Roper, H. R.: Hitlers Testament. In: Der Monat. Jg. 14. H. 157. Oktober 1961. S. 36—48.

Untersuchung über die Aufzeichnungen, die Martin Bormann über seine Gespräche mit Adolf Hitler im Februar 1945 niedergeschrieben hat.

Waterkamp, Rainer: Berlin, objectif numéro un. In: Documents. 16ème année. Septembre/Octobre 1961. S. 512—524.

Analyse der sowjetischen Berlin-Politik.

Zwischenbilanz der Europa-Politik Ende 1961

Von Maurice Faure

Seit sich im Sommer 1960 mit der beginnenden Hinwendung Großbritanniens zur EWG eine neue Phase der Europa-Politik abzuzeichnen begann, haben wir darüber in einer Reihe von Dokumenten berichtet und zugleich die verschiedenen Alternativen der weiteren Entwicklung in Beiträgen behandelt. Die Zwischenbilanz, die Maurice *Faure* in dieser Folge aufstellt, geht auf ein Referat zurück, das er zur Eröffnung der VI. deutsch-französischen Konferenz in Bad Godesberg am 10. November 1961 gehalten hat. Das Referat von Fritz *Erler* über „Probleme und Perspektiven der europäischen Sicherheitspolitik seit dem 13. August 1961", das wir in Folge 22/1961 brachten, ergänzte diesen Ueberblick nach der Seite der Europäischen Sicherheitspolitik und der Deutschland-Frage, auf die deshalb Maurice *Faure* nicht einging.

Für den Leser, der einen Ueberblick über die Entwicklung der Europa-Politik seit Sommer 1960 sucht, haben wir die im Europa-Archiv dazu veröffentlichten Beiträge und Dokumente am Schluß dieses Aufsatzes in einer Liste zusammengestellt.

DIE REVOLUTIONÄRE WANDLUNG DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN BEZIEHUNGEN

Eine wahrhaft umwälzende Entwicklung ist nach dem letzten Krieg in den deutsch-französischen Beziehungen eingetreten und hat eine völlige Wandlung des traditionellen Bildes bewirkt. Innerhalb von weniger als zwanzig Jahren waren alle alteingewurzelten Vorstellungen, die Franzosen und Deutsche sich voneinander gemacht hatten, fraglich geworden. Frankreich hatte im Verlauf der vorhergegangenen zehn oder zwölf Jahrhunderte immer ein Gegengewicht gegen den mächtigen Block der germanischen Völker im Osten gesucht. So hatte es nacheinander Schweden, Polen, Rußland und das Osmanische Reich zum Bundesgenossen gehabt — Verbündete im Rücken des Feindes, wie man sie nannte. Deutschland dagegen hatte die „Schaukelpolitik" zwischen Ost und West betrieben, war bald als Freund, bald als Feind aufgetreten.

Es würde zu weit führen, wollten wir diesen Faden hier wiederaufnehmen, der sich durch das Jahrtausend der Geschichte seit der Auflösung des Karolingerreiches durch den Vertrag von Verdun verfolgen läßt. Tatsache ist, daß all dies jetzt der Vergangenheit angehört. Es gehört der Vergangenheit an, weil auch die Verhältnisse in der Welt, die politischen, technischen und menschlichen Gegebenheiten, sich grundlegend gewandelt haben, und weil es zwischen Frankreich und irgendeinem möglichen Verbündeten im Osten nicht mehr die geringste Interessengemeinschaft gegenüber dem deutschen Problem gibt. Im Gegenteil — und dies ist das wirklich Neue —, auf der einen wie auf der anderen Seite dieser großen Rheinachse, die von unsern beiden Nationen flankiert wird, ist ein

Professor Maurice *Faure*, Vorsitzender der Radikalsozialistischen Partei, ehemaliger Staatssekretär im französischen Außenministerium, französischer Delegierter im Europäischen Parlament und Stellvertretender Vorsitzender des Politischen Ausschusses.

neues Streben erwacht, ein Streben nicht nur nach guter Nachbarschaft, Freundschaft oder schließlich auch nach einem festen Bündnis, wo es früher so viel Zwietracht gegeben hat. Unser neues Ziel ist es, künftig der gleichen Gemeinschaft anzugehören. Dieser Begriff der Europäischen Gemeinschaft, eine Neuschöpfung der Nachkriegsperiode, mit der eine über die Allianz hinausgehende Form, wenn auch keine völlige Völkerverschmelzung angestrebt wird, verdient unsere volle Beachtung. Dieser Begriff ist so entwicklungsfähig, daß wir die Gesamtheit der Kompetenzen und Interessen, die wir der Gemeinschaft vorbehalten wollen, mit der Zeit immer mehr ausweiten und dabei gleichzeitig die dafür erforderlichen Institutionen stärken können. In bezug auf diese beiden Punkte ist es besonders zu begrüßen, daß dank der täglich erneut bewiesenen und befestigten deutsch-französischen Verständigung bereits eine Grundlage für den Aufbau Europas entstanden ist, dessen Probleme uns im folgenden beschäftigen sollen.

DIE NÄCHSTEN ENTSCHEIDUNGEN

Die Stunde der Entscheidungen ist jetzt für uns angebrochen. In wenigen Wochen oder im Höchstfall Monaten werden wir zu vier wesentlichen Punkten — der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, dem Uebergang zur zweiten Stufe des Gemeinsamen Markts, dem Beitritt Großbritanniens und der Einführung der politischen Zusammenarbeit — Entscheidungen fällen müssen.

Gewiß soll man sich ruhig über das freuen, was bereits erreicht worden ist und sich gut anläßt, und was den Gemeinsamen Markt angeht, so kann man wohl behaupten, daß das ganze Programm — die Liberalisierung der Handelsbeziehungen, der Abbau der Zölle und die Aufstockung der Kontingente — sich sogar noch besser bewährt hat, als es die Autoren des Vertrages selbst in ihren optimistischsten Momenten zu hoffen gewagt hätten. Aber bei aller Genugtuung über die auf diesem Gebiete erreichte Beschleunigung sollte man doch nicht die Schwierigkeiten übersehen, die noch zu überwinden sind. Wenn ich ganz ehrlich sein soll, muß ich gestehen, daß ich persönlich beunruhigt bin über das langsame Tempo, mit dem wir uns dem nächsten Aspekt des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft zuwenden. Ich meine die Einführung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik. Abgesehen von einigen Einzelheiten kommen wir nicht an der Feststellung vorbei, daß dieses Unternehmen heute in jeder Beziehung festgefahren ist. Dafür gibt es tausend Gründe, aber der ausschlaggebende Grund ist der, daß es in diesem Bereich nicht möglich ist, das Wirtschaftliche vom Politischen zu trennen. Hier liegt der Kernpunkt des Problems, und wenn man zu einer immer umfassenderen wirtschaftlichen Integration gelangen will, so wird man sich zu dem Gedanken bekennen müssen, daß parallel dazu eine immer umfassendere politische Integration betrieben werden muß.

Mit anderen Worten, es handelt sich um den Geltungsbereich der Souveränität. Mich persönlich beunruhigt es einigermaßen, wenn ich sehe, wie heute da und dort der größte Wert auf die Feststellung gelegt wird, daß die Souveränität der Mitgliedstaaten vor allem gewahrt bleiben müsse, anstatt daß die Notwendigkeit hervorgehoben würde, im technischen wie im politischen Bereich immer mehr auf dem Wege vorwärtszukommen, der zu einer Zusammenlegung unserer Kräfte und Mittel und vor allem zur Organisation gemeinschaftlicher Institutionen führt.

Denn in dem Augenblick, da Großbritannien an unsere Tür klopft und Einlaß begehrt, müssen wir eine Antwort auf die Frage geben können, welche Vorstellung wir eigentlich vom Gemeinsamen Markt haben. Soll er eine Konstruktion darstellen, deren Hauptwert darin besteht, daß sie den Handelsverkehr der Mitgliedstaaten untereinander liberalisiert? Schon damit, und selbst wenn seine Funktion sich damit erschöpfte, wäre der Gemeinsame Markt eine höchst interessante Sache. Aber ich darf hier daran erinnern, daß diese rein kommerzielle Konstruktion weit hinter den Vorstellungen zurückbleibt, die bei der Entstehung des Gemeinsamen Marktes, bei den Verhandlungen über seine Verwirklichung, bei der Ratifizierung des Vertrages und bei der Annahme des Vertrages durch die Völker maßgebend waren. Ich möchte ferner daran erinnern, daß im Gemeinsamen Markt die politische Sinngebung und die politischen Entwicklungen bereits im Keim vorhanden waren. Werden sie nachträglich herausgelöst, so wird der Gemeinsame Markt dazu verdammt, etwas anderes zu werden als was wir ursprünglich wollten. Das ist es, was wir unseren britischen Freunden von vornherein klarmachen müssen. Ich freue mich, darauf hinweisen zu können, daß das vor kurzem bereits geschehen ist, als Professor *Müller-Armack* als Vorsitzender des Ministerrates der Sechs darauf hinwies, daß der Vertrag in seiner ursprünglichen Form als ausgewogenes Ganzes auf jeden Fall erhalten bleiben müsse.

DIE EWG, GROSSBRITANNIEN UND DAS COMMONWEALTH

Es ist selbstverständlich, daß die Verhandlungen mit Großbritannien uns vor schwierige Fragen stellen werden. Großbritannien ist nicht einfach das siebente europäische Land, das seinen Platz an der Seite der sechs anderen einnehmen will. Es bringt ein langes Gefolge von Verbündeten, Freunden, Klienten und Schützlingen mit — das ganze große, locker gewebte, aber höchst lebendige Netz der Beziehungen, das unter dem Namen „Commonwealth" die ganze Welt umspannt. Diese Tatsache bringt uns in eine widersprüchliche Lage. Wir haben nicht das geringste Interesse daran, eine Lockerung dieser Beziehungen zu veranlassen, die die Völker des Commonwealth untereinander binden. In einer Welt der Schwierigkeiten und der Spannungen ist das Commonwealth eine der Kräfte, die gegen die Zersplitterung und für den Ausgleich im Sinne der westlichen Zivilisation wirken.

Aber wenn wir in den Verhandlungen mit Großbritannien alle wirtschaftlichen Probleme des Commonwealth mit berücksichtigen wollen, dann können wir uns nur gleich damit abfinden, daß es das Ende des Gemeinsamen Marktes bedeuten würde. Dagegen wird man einwenden, daß wir Franzosen und Belgier in den Jahren 1956—1957 für die damals französischen oder belgischen Kolonialgebiete sehr wohl einen Platz im Gemeinsamen Markt gefunden haben. Dabei werden jedoch zwei Punkte übersehen. Der erste ist, daß zwischen den damals und jetzt zur Debatte stehenden Gebieten ein Größenunterschied herrscht, der jeden Vergleich ausschließt. Das ehemals britische Nigerien allein hat eine größere Bevölkerung als alle französisch sprechenden Gebiete Schwarzafrikas und Madagaskars zusammengenommen, von Pakistan und Indien ganz zu schweigen. Schon aus diesem ersten Punkt ergibt sich, daß es vom rein materiellen Standpunkt aus unmöglich ist, die Ueberseegebiete des Commonwealth denen gleichzusetzen, die

sich dem Vertrag von Rom angeschlossen, mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft assoziiert haben. Aber für mein Gefühl ist das noch nicht das schwierigste Problem, denn zu diesem Punkt muß eine Lösung auf weltweiter Basis gefunden werden. Es ist weniger ein europäisches Problem als eine Frage der Entwicklungshilfe, die die Gemüter der Menschen jetzt mehr und mehr beschäftigt und Lösungen im weiteren Rahmen erfordert. Die schwierigste Frage, die uns das Commonwealth aufgibt, bezieht sich auf seine entwickelten Gebiete, Kanada, Australien und Neuseeland, deren Produkte, aus der industriellen wie auch aus der landwirtschaftlichen Erzeugung, im wesentlichen mit unseren eigenen europäischen Erzeugnissen konkurrieren. Wenn also die Interessen dieser Länder auf dem europäischen Markt gewahrt werden sollen, würde das die Aussichten des Gemeinsamen Marktes erheblich beeinträchtigen. Das muß klar erkannt werden.

DIE NOTWENDIGKEIT POLITISCHER LÖSUNGEN

Vor dieser Gefahr im wirtschaftlichen Bereich — übrigens wird sie in aller Deutlichkeit in den Vereinigten Staaten erkannt, und man wird dort nicht versäumen, uns darauf aufmerksam zu machen, daß unsere Sache sich letzten Endes zu einer ausschließlich die Vereinigten Staaten diskriminierenden Gruppierung entwickelt, eine vom Standpunkt des Welthandels absolut unhaltbare Position —, vor dieser Gefahr einer Ausweitung der Präferenzzone also müssen wir auf den Gedanken zurückgreifen, der am Anfang der Entwicklung gestanden hat. Wir müssen gerade diese Gelegenheit wahrnehmen, um uns die Frage nach der politischen Mission Europas zu stellen. Wenn wir auf der politischen Ebene unsere Bindungen und gemeinsamen Interessen festigen, dann können wir uns auf der wirtschaftlichen Ebene eine gewisse Auflockerung des ursprünglichen Kerngebietes leisten, das wir gebildet hatten, um daraus eben diese politische Gemeinschaft entstehen zu lassen. Die französische Regierung hat soeben einen Plan vorgelegt, der allerdings meiner Ansicht nach nicht weit genug geht. Aber schließlich ist es der einzige Plan, den es bisher gibt, und man wird ihn sicherlich als Ausgangsbasis für die zukünftigen, viel weiter gehenden Versuche benutzen können.

DAS VORDRINGLICHE ZIEL — EINE GEMEINSAME AUSSENPOLITIK

In der diplomatischen Sphäre — denn um die Koordinierung der Außenpolitik geht es doch vor allem — gibt es praktisch keine Zwischenstufen zwischen der organisierten intergouvernementalen Zusammenarbeit und der totalen Integration. Dies ist ein Punkt, dem reifliche Ueberlegungen gewidmet werden sollten. Denn es ist schwer vorstellbar, wie wir etwas anderes erreichen wollen als bloße Bemühungen um Abstimmung und Zusammenarbeit in der Außenpolitik, solange noch jedes Land seinen eigenen Außenminister hat. Die Alternative wäre ein einziger Außenminister für alle sechs Länder. Aber selbst der kühnste Europäer muß zugeben, daß das noch verfrüht wäre.

Es wird vor allem auf die innere Einstellung ankommen — ob unsere Minister den guten Willen zu ihren Zusammenkünften mitbringen, den guten Willen,

eine Einigung zu erzielen, und das heißt, wohlgemerkt, auch den guten Willen, Konzessionen zu machen, denn jeder glaubt doch zunächst, daß er im Recht ist. Eine auf Zusammenarbeit beruhende gemeinsame Politik kann nur durch den guten Willen aller Beteiligten erreicht werden, nur dann kann ein solches System funktionieren. Kommen wir aber zu solchen Konferenzen mit der Einstellung: „Wenn die anderen sich unserem Standpunkt nicht anschließen, so werden wir keinerlei Rücksicht darauf nehmen", dann werden wir offensichtlich gar nichts erreichen.

DIREKTE WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND ZUSAMMENLEGUNG DER EXEKUTIVEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Es scheint mir notwendig, daß dieser Plan für eine intergouvernementale Zusammenarbeit auf allen Bereichen, die nur irgend die Möglichkeit dazu bieten, ergänzt wird durch Integrationsmaßnahmen. Eine solche Maßnahme wurde bereits von dem Präsidenten des Europäischen Parlaments angeregt, und ich möchte diese Anregung hier wieder aufnehmen, sei es auch nur zur Erinnerung: direkte allgemeine Wahlen zum Europäischen Parlament. Ich sehe nichts, das uns daran hindern sollte, ich sehe keinerlei Nachteile, die daraus entstehen könnten; wenn es solche Nachteile geben sollte, so bitte ich darum, daß man sie mir nachweist. Ich sehe sogar ganz im Gegenteil nur große Vorteile. Einmal würden solche Wahlen die Gelegenheit schaffen, die Oeffentlichkeit über Themen aufzuklären, über die oft größere Unwissenheit herrscht als man ahnt, jedenfalls sobald man einmal die politische Sphäre verläßt, in der jeder mit diesen Problemen vertraut ist. Außerdem würden solche Wahlen den Vorteil bieten, daß wir uns daran gewöhnen könnten, die Dinge gemeinsam und gleichzeitig anzupacken. Und welch ein psychologischer Gewinn wäre es für uns, wenn wir dann am Montagmorgen unsere Zeitungen aufschlügen und darin in alphabetischer Reihenfolge die Namen der von uns aus allen großen Städten und aus allen unseren Ländern gewählten Delegierten sähen.

Noch eine weitere Maßnahme könnte schon jetzt durchgeführt werden: die Zusammenlegung der Exekutiven. Damit würden diese größere Autorität gewinnen und ihre Arbeitsweise rationalisieren. Auch hier muß ich wieder die Frage stellen: Warum eigentlich nicht?

GEMEINSAME KULTURELLE AUFGABEN

Auch auf dem Gebiet der Erziehung gibt es noch viel für uns zu tun. Ich habe bereits vor der Europäischen Versammlung den Vorschlag gemacht, den ich hier wiederholen möchte, daß nicht nur eine einzige Europäische Universität gegründet wird, die zwar eine erfreuliche Ausnahme der Regeln darstellen, aber doch nur einer begrenzten Anzahl junger Menschen aus unseren Ländern etwas geben könnte, sondern daß alle unsere Universitäten europäisiert werden, daß man beschließen möge — in Deutschland, in Italien, in Frankreich und in den anderen Ländern —, daß kein Student einen akademischen Grad, einen Doktortitel oder ein Ingenieursdiplom erwerben kann, wenn er nicht ein Studienjahr an einer

Universität eines der anderen Mitgliedstaaten nachweisen kann. Damit würde der Geist der Jugend angesprochen werden und die gegenseitige Durchdringung unserer Kulturen um ein gutes Stück vorangetrieben.

Denn der Bau Europas darf nicht nur von historischen Gegebenheiten ausgehen; er muß die Kräfte auch aus der Seele der Völker, aus Gemüt und Verstand der europäischen Menschen herleiten. Europa muß auch auf kulturellem Gebiet eine Gemeinsamkeit haben. Was haben wir in diesem Zusammenhang unter Kultur zu verstehen? Kultur besteht nicht aus Kenntnissen des Lateinischen und Griechischen. Kultur könnte man eher als eine gemeinsame Lebensauffassung bezeichnen, eine Gemeinsamkeit in der Gestaltung der menschlichen Beziehungen, der Beziehungen zwischen Mensch und Gesellschaft, zwischen Individuum und Staat. Im Grunde hat der Begriff Kultur eine ästhetische, eine moralische und eine logische Seite — ästhetisch im gemeinsamen Schönheitsbegriff, moralisch in der gemeinsamen Auffassung von Gut und Böse, und logisch im gemeinsamen Wahrheitsbegriff. Ich bin überzeugt, daß diese Gemeinsamkeit in Westeuropa gegeben ist und daß unsere Auffassungen in Dingen des Geschmacks, des Gewissens und des Verstandes sich auf Grund unserer gemeinsamen Wertbegriffe wesentlich einander angenähert haben. Es gilt nun, diese Gemeinsamkeit immer weiter zu entwickeln. Wenn wir das tun, werden wir finden, daß wir unsere Gemeinschaft nicht auf Sand, sondern auf Fels gebaut haben, und daß sie den Schwierigkeiten gewachsen ist, die vor uns liegen. Zunächst gilt es daher, die konkreten Beschlüsse zu fassen, die ich oben aufgezeigt habe, Beschlüsse, die bald gefaßt werden müssen, wenn wir nicht die Zukunft unseres europäischen Bauwerks selbst gefährden wollen.

HINWEISE AUF FRÜHERE BEITRÄGE UND DOKUMENTE IM EUROPA-ARCHIV

Beiträge

Rey, Jean: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Beziehungen zu Drittländern. 13—14/1960, S. 433 ff.

Franks, Sir Oliver: Großbritannien vor neuen wirtschaftlichen Aufgaben. 13—14/1960, S. 416 ff.

Kees, Andreas: Die ordnungspolitischen Schritte Europas seit der Jahreswende 1958/59. 13—14/1960, S. 425 ff.

Cornides, Wilhelm: Europas neue Kleider? 17/1960, S. 533 ff.

Berg, Fritz: Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Integration Europas. 21/1960, S. 647 ff.

Welter, Norbert: Die Konsolidierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 3/1961, S. 63 ff.

Furler, Hans: Die Pariser EWG-Konferenz — Fortschritt oder Rückschritt für Europa? 6/1961, S. 119 ff.

Kohlhase, Norbert: Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 13/1961, S. 339 ff.

Kitzinger, Uwe: Für und wider den Beitritt Großbritanniens zur EWG. Der gegenwärtige Stand der Diskussion. 14/1961, S. 379 ff. und 19/1961, S. 531 ff.

Brentano, Heinrich von: Die Bonner Erklärung vom 18. Juli 1961. 17/1961. S. 463 ff.

Scheel, Walter: Weltpolitische Perspektiven der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit. 20/1961, S. 555 ff.

Kohlhase, Norbert: Die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Festigung des Bestehenden oder neuer Integrationskurs in Europa? 21/1961, S. 601 ff.

Dokumente

Vor der nächsten Etappe der europäischen Integrationspolitik.
Teil I: 13—14/1960, S. D 157 ff.
Teil II: 17/1960, S. D 229 ff.
Teil III: 21/1960, S. D 295 ff.

Die Weiterführung der Europa-Politik.
Teil I: 7/1961, S. D 199 ff.
Teil II: 11/1961, S. D 323 ff.
Teil III: 16/1961, S. D 457 ff.
Teil IV: 22/1961, S. D 663 ff.

Preisstabilisierung als entwicklungspolitische Aufgabe

Von Heinrich Hendus

DAS PROBLEM — UMFANG DER PREISSCHWANKUNGEN UND MOTIVE FÜR IHRE BESEITIGUNG

Die Schwankungen der Rohstoffpreise und die sich hieraus ergebenden Unzuträglichkeiten sowohl für die Erzeugerländer als auch für die Verbraucherländer sind ein altes Problem. Es ist auf eine Reihe von politischen Entwicklungen der letzten Zeit zurückzuführen, wenn die Frage, wie durch geeignete Stabilisierungsmaßnahmen diese Schwankungen beseitigt oder doch zumindest in erträglichen Grenzen gehalten werden können, in steigendem Maße ein Thema der Literatur zur Entwicklungspolitik geworden ist.

Das Unabhängigwerden vieler ehemaliger Kolonialländer, das allmähliche Heranwachsen des europäischen Wirtschaftsgebiets als wichtigstes Rohstoffeinfuhrgebiet und, nicht zuletzt, die immer fühlbarer werdende kommunistische Expansion sind solche politischen Geschehnisse, die das Gefühl aufkommen lassen, daß ein die ganze Welt umspannender „new deal“ erforderlich wird. Die Ueberzeugung ist mehr oder minder allgemein, daß die bestehende ungünstige Marktlage, die auf eine Uebersättigung der Märkte mit Grundnahrungsmitteln zurückzuführen ist, nicht länger dem wechselvollen Spiel von Angebot und Nachfrage, von Spekulation und unkontrollierbaren, psychologischen und häufig irrationalen Faktoren überlassen werden kann.

Dem Phänomen der Rohstoffpreisschwankungen haben die Vereinten Nationen eine ganze Reihe von Untersuchungen gewidmet, deren Ergebnis eine lückenlose statistische Erhebung über die ersten 50 Jahre dieses Jahrhunderts ist. Einzeluntersuchungen, die sich auf die letzten 10 Jahre erstrecken, ergänzen diese Untersuchungen und beweisen, daß die für die ersten 50 Jahre dieses Jahrhunderts ermittelten Ergebnisse im wesentlichen auch für die sich an sie anschließende 10-Jahres-Spanne gelten.

Die Untersuchungen der Vereinten Nationen ergaben, daß die durchschnittlichen Preisschwankungen von Jahr zu Jahr zwischen +13 vH und —13 vH betragen. Im gleichen Verhältnis schwanken natürlich auch von einem Jahr zum anderen die Exporterlöse der die fraglichen Produkte erzeugenden Entwicklungsländer. Allerdings liegen die Schwankungen der Exporterlöse noch etwas höher. Sie bewegen sich im Durchschnitt von einem Jahr zum anderen zwischen +15 und —15 vH, was bedeutet, daß die Exporterlös-Vorausschätzungen von einem Jahr zum anderen mit einer Unsicherheitsmarge von ca. 30 vH belastet sind.

Heinrich *Hendus*, Generaldirektor der Abteilung Ueberseeische Entwicklungsfragen in der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel.

AUSGLEICH DURCH STRUKTURVERBESSERUNG UND DIREKTE HILFEN

Man kann sich unschwer vorstellen, wie nachteilig sich dieser Unsicherheitsfaktor bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen auswirken muß, soweit diese aus Eigenmitteln der Rohstoffausfuhrländer finanziert werden sollen. Dieser Unsicherheitsfaktor wird noch verstärkt durch die häufig einseitige Wirtschaftsstruktur dieser Länder, deren wirtschaftliche Basis nicht selten auf einer oder wenigen Monokulturen beruht. Es muß daher zumindest zu den langfristigen Zielsetzungen dieser Länder gehören, zu vielfältigeren und in sich ausgewogeneren Produktionsverhältnissen zu kommen. Jedoch setzen hier häufig der Mangel an Bodenschätzen, Boden- und Klimaverhältnisse und die Schwierigkeit, in armen Ländern mit nur begrenzten Märkten Industrien zu schaffen, solchen Plänen kaum übersteigbare Schranken.

Die Aufgabe, den Preisschwankungen mit ihren wirtschaftlich und sozial unerwünschten Auswirkungen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen, besteht daher nicht nur als ein Gegenwartsproblem. Trotz aller Bemühungen, die durch sie in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gehemmten Länder von ihrer Abhängigkeit von einigen wenigen kritischen Produkten herauszulösen und ihnen den Weg zu einer größeren Vielfalt der Produktion zu ebnen, wird sich eine solche Immunisierung gegen die Folgen der Rohstoffpreis-Schwankungen nur in einem langsamen Prozeß und wahrscheinlich überhaupt nie vollständig verwirklichen lassen. Die Beseitigung oder doch zumindest die Verminderung der auf den Schwankungen der Rohstoffpreise beruhenden Unsicherheitsfaktoren ist daher ein Problem, das direkt angegangen werden muß und das sich nicht ausschließlich auf dem Weg über eine Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen der betreffenden Länder lösen läßt.

Die hierbei bis jetzt angewandten Methoden weisen erhebliche Unterschiede auf. Während entwickelte Industrieländer im allgemeinen den überwiegenden Teil ihrer ungesunden Weltmarktpreis-Schwankungen unterliegenden Erzeugung im Inland verbrauchen können, sind rohstofferzeugende Entwicklungsländer, deren Absatzmärkte im Ausland liegen, gezwungen, sich mit den bestehenden Preisschwankungen abzufinden. Sie sind bestenfalls darauf angewiesen, die schlimmsten wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen nach Maßgabe ihrer Kräfte bei dem Erzeuger etwas abzumildern. Während sich die Industrieländer also immer durch einen Selbstverbrauch zu überhöhten Preisen, der als nationale Solidaritätsaktion gerechtfertigt werden kann, helfen können, steht den zur Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit auf die Ausfuhr ihrer Rohstoffe angewiesenen Entwicklungsländern dieser Weg nicht offen.

DIE UNTERSCHEIDUNG DER PREISSCHWANKUNGEN NACH PRODUKTEN — MINERALISCHE ROHSTOFFE UND AGRARPRODUKTE

Was nun die Art der in besonders hohem Maße Preisschwankungen ausgesetzten Rohstoffe angeht, so erscheint es angezeigt, auf einen grundsätzlichen Unterschied hinzuweisen, der zwischen mineralischen Rohstoffen und Agrar-

erzeugnissen besteht. Im allgemeinen erfolgt die bergbauliche Ausbeutung in den Entwicklungsländern durch ausländische Gesellschaften mit ausländischem Kapital und ausländischen Führungskräften. Die Gewinne dieser Gesellschaften werden meist in erheblichem Umfang nach dem Ausland transferiert und gehen dem Erzeugerland infolgedessen als Investitionsmittel verloren. Zwar können die an den Fiskus abgeführten Steuern eine wichtige Einnahme des Staatsbudgets darstellen; andererseits ist jedoch wiederum die Zahl der aus dem Land stammenden Arbeitnehmer begrenzt und damit die im Lande verbleibende Lohnsumme verhältnismäßig klein. Das alles bewirkt, daß Preisschwankungen der mineralischen Rohstoffe die wirtschaftliche Situation in den sie erzeugenden Entwicklungsländern nur in beschränktem Ausmaß beeinflussen. Hinzu kommt noch, daß sich Mineralien leicht lagern lassen und daß ihre Erzeugung in schneller Anpassung an die Marktlage verringert oder gesteigert werden kann. Das Angebot kann infolgedessen den jeweiligen Preisbewegungen folgen. Auch macht sich bei den Preisschwankungen für diese Art von Rohstoffen bemerkbar, daß der Angebotswettbewerb durch das Interesse der wenigen interessierten Finanzgruppen, sich gegenseitig nicht allzusehr zu schaden, gezügelt wird.

Aehnlich liegen die Verhältnisse bei der tropischen Forstwirtschaft. Auch hier erfolgt die Ausbeutung regelmäßig durch ausländische Konzessionäre, die ihre Gewinne außer Landes transferieren. Beiden Produktionszweigen ist ferner gemeinsam, daß sie Rohstoffe für die industrielle Produktion liefern. Sie können also der allgemeinen industriellen Entwicklung im wesentlichen folgen, denn solange die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung günstig verläuft, werden bei ihnen Preisschwankungen von einer Wachstumsbewegung überdeckt, die diese Schwankungen auf lange Sicht als unwesentlich erscheinen läßt.

Ganz anders liegen die Verhältnisse jedoch bei der tropischen Agrarproduktion. Die Produzenten sind hier zumindest in Afrika in der Hauptsache einheimische Kleinbauern. Der Geldumlauf hängt im wesentlichen von ihrem Einkommen ab, das auch die Umsätze der Handelsfirmen und Transportunternehmen im innerafrikanischen Handel weitgehend bedingt. Der durch die Auslandsverkäufe dieser Agrarprodukte erzielte Devisenstrom ist geradezu das Rückgrat des gesamten wirtschaftlichen Lebens.

Während bis 1956/57 auf den internationalen Agrar-Rohstoffmärkten für Produkte der tropischen Landwirtschaft eine günstige Lage bestand, ist inzwischen die Nachfrage gesättigt. Die Aussichten auf eine baldige Aenderung sind gering, denn bei Nahrungs- und Genußmitteln ist die Nachfrage verhältnismäßig wenig elastisch. Einer durchschnittlichen Bevölkerungszunahme um jährlich 2,5 vH in den tropische Produkte erzeugenden Entwicklungsländern entspricht andererseits nur eine Bevölkerungszunahme um jährlich 1 vH in den entwickelten Industrieländern, die als Abnehmer für diese Produkte in Frage kommen. Der Steigerung des Konsums dieser Produkte durch eine Erhöhung des Lebensniveaus in den Industrieländern sind dadurch Schranken gesetzt, daß anders als bei Industrieerzeugnissen das Konsumvermögen für Nahrungs- und Genußmittel gewissen absoluten physischen Begrenzungen unterliegt. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn bei den Ausfuhrländern für tropische Produkte, deren Ausfuhrerlöse in den Jahren von 1949 bis 1957 noch eine jährliche Wachstumsrate von etwa 10 vH

aufwiesen, inzwischen ein Stillstand oder seit 1958 sogar eine rückläufige Bewegung eingetreten ist.

DAS PROBLEM DER PREISSCHERE IM INTERNATIONALEN HANDEL

Man kann nun die Frage aufwerfen, ob sich durch unser ganzes Jahrhundert hindurch eine Tendenz zu einer allgemeinen Verschlechterung der „terms of trade" im Verhältnis zwischen Industrieerzeugnissen und Agrarerzeugnissen abzeichnet. Die Frage ist nicht nur theoretischer Natur. Eine positive Beantwortung dieser Frage müßte vielmehr dazu führen, die klassischen Konzeptionen der Handelspolitik im Verhältnis zu den Entwicklungsländern auf eine völlig neue Grundlage umzustellen. Es wäre dann wohl erforderlich, daß die Industrieländer gemeinsam Maßnahmen ergreifen, die einer solchen ständigen Verschlechterung der „terms of trade", die andernfalls zu einem unüberwindbaren Entwicklungshemmnis werden, entgegenwirken. Die These, daß mit einer Verschlechterung der „terms of trade" zuungunsten der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zwangsläufig zu rechnen ist, hält jedoch einer näheren Nachprüfung nicht stand. Die Verbesserungen der Produktionstechniken, die zu einer höheren Produktivität führen, haben auf dem Industriesektor zweifellos zu noch größeren und nachhaltigeren Umwälzungen geführt als auf dem Agrarsektor. Man hätte demnach eher mit einem Absinken des relativen Wertes der Industrieerzeugnisse rechnen müssen, und zwar insbesondere im Vergleich zu den Agrarerzeugnissen solcher tropischen Gebiete, in denen die Produktivität nur wenig zugenommen hat.

Tatsächlich können wir aber in den Industrieländern eine Aufteilung des erzielten Produktivitätsgewinns zwischen Erzeugern — Arbeitnehmern und Kapitalgebern — einerseits und Konsumenten andererseits feststellen. Es haben sich also weder die marxistische Theorie von der schließlich eintretenden monopolistischen Preisdiktatur des Kapitals noch die liberale Theorie von der preissenkenden Funktion des Wettbewerbs in der von ihnen vorausgesagten Form bestätigt.

Wenn eine vergleichbare Entwicklung auf dem Gebiet der tropischen Landwirtschaftsproduktion bis jetzt nicht eingetreten ist, so ist dies wohl nicht zuletzt auf das Fehlen einer vergleichbaren politischen Interessentenaktion zurückzuführen. Die führenden Politiker der betroffenen Entwicklungsländer beginnen jedoch die Gefahr zu erkennen, die sich aus ihrer passiven Haltung zu den Fragen der Preisrelation ergeben kann.

Sie sind sich dessen bewußt, daß sie durch eine stärkere Solidarität der „Proletariernationen" untereinander eine Verbesserung ihrer Lage erreichen könnten. Hierfür sind Forderungen, wie sie z. B. bei den Verhandlungen über internationale Abkommen zur Stabilisierung der Kaffee- und Kakaopreise erhoben wurden, bezeichnend. Es ist damit zu rechnen, daß diese veränderte Einstellung demnächst auch auf andere Gebiete übergreifen wird. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, daß die nähere Zukunft eine Verhärtung des Angebots an einer Reihe von Rohstoffen bringen wird, die jetzt noch notleidend sind. Es ist dies sicherlich ein Vorgang, der sich bis zu einem gewissen Grade mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeiter-Massenbewegungen vergleichen läßt, die schließlich die

„terms of trade“ zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Arbeitnehmer wesentlich beeinflußt haben.

Die These von der angeblich zwangsläufigen und unaufhaltsamen Verschlechterung der „terms of trade“ zum Nachteil der tropischen Agrarprodukte läßt sich im übrigen auch unbeschadet einer festgestellten langfristig fallenden Tendenz der Rohstoffpreise aus den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen nicht mit genügender Verläßlichkeit nachweisen. Die Auswertung der insbesondere für weiter zurückliegende Zeiträume recht wenig zuverlässigen Zahlen hat Wirtschaftswissenschaftler zu völlig entgegengesetzten Theorien geführt.

Es kann sich also nur darum handeln, die mittelfristige zyklische Preisbewegung, für die ein ausreichendes Zahlenmaterial zur Verfügung steht, auszuwerten. Hier können wir feststellen, daß zwischen der Entwicklung der Rohstoffpreise zwischen den beiden Weltkriegen und der Preisbewegung, die wir seit 1945 beobachten, eine sehr große Aehnlichkeit besteht. Der günstigen Zeit, die 1930 zu Ende ging, entspricht die Zeit hoher Preise vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Jahr 1957. Augenblicklich befinden sich die landwirtschaftlichen Rohstoffe in einer Rezession, die mit der der dreißiger Jahre verglichen werden kann. Es besteht allerdings der Unterschied, daß die Industriestaaten heute die Mittel kennen, um Rezessionserscheinungen wirksam bekämpfen zu können. Sie sind in ihren Anwendungsmöglichkeiten jedoch im wesentlichen auf die Erzeugnisse der industriellen Produktion beschränkt, für die eine in immerhin ziemlich weitgespannten Grenzen beeinflußbare elastische Nachfrage besteht. Bei Nahrungsmitteln, deren Verbrauch nach oben und unten nur in verhältnismäßig engen Grenzen beeinflußbar ist, helfen diese Mittel jedoch nur wenig.

DIE ERFAHRUNGEN MIT AUSGLEICHSKASSEN ZUM SCHUTZ DES INTERNEN PREISVERFALLS

Den Ausfuhrländern von Erzeugnissen der tropischen Landwirtschaft, die nicht über einen garantierten Absatzmarkt in einem Verbraucherland verfügen, bleibt unter diesen Umständen kein anderer Ausweg als der des internen Preisschutzes. Es müssen Ausgleichskassen für die kritischen Produkte geschaffen werden, die den Schutz des Binnenmarktes übernehmen. Sie sichern dem Erzeuger einen festen Preis, der die Preisschwankungen des Weltmarkts ausgleicht. Nach diesem Prinzip arbeiten sowohl die Marketing Boards in den afrikanischen Commonwealth-Ländern und die „Caisses de Stabilisation“ in den Ländern der Franczone wie auch die Sonderfonds, die in einigen Ländern Schwarzafrikas bestehen. Die verschiedenen Systeme unterscheiden sich voneinander durch eine stärkere oder schwächere staatliche Einflußnahme auf den Handel. Die öffentliche Einflußnahme ist am stärksten bei den Marketing Boards, wo sie geradezu zu einer Verstaatlichung des Ausfuhrhandels führt.

Obwohl sich diese Systeme bewährt und insbesondere die damit verbundenen Vermarktungsmethoden auf dem Gebiet des Warenumlaufs und der marktgerechten Warenbehandlung zu beachtlichen Rationalisierungserfolgen geführt haben, ergeben sich bei ihnen schwierige finanzielle Probleme.

Der von den Stabilisierungskassen vorzunehmende Preisausgleich bindet erhebliche Mittel, die nach den gemachten Erfahrungen im Durchschnitt etwa der Hälfte des Wertes einer Jahresernte des gestützten Produktes entsprechen. Es gibt afrikanische Länder, in denen dieser Betrag etwa 50 vH des Jahreshaushalts ausmacht.

Es ist aber kaum vertretbar, wenn in Ländern, deren Sparleistung offenkundig nicht ausreicht, um den Entwicklungsbedarf zu decken, so erhebliche Beträge brachliegen. Sie können auch nicht ertragbringend angelegt werden, denn die Mittel müssen im Bedarfsfall sofort verfügbar sein. Die Tatsache, daß die Marketing Boards der afrikanischen Commonwealth-Länder ihre Mittel in London deponierten, wo die gezahlten Zinsen lange Zeit hindurch kaum den Kaufkraftverlust des Pfundes wettmachten, führte zu der geradezu paradoxen Situation, daß der Transfer öffentlicher Mittel in Richtung Vereinigtes Königreich stärker wurde als in Richtung Commonwealth-Länder.

Trotzdem sprechen die erzielten guten Ergebnisse für eine Beibehaltung der bestehenden Stabilisierungseinrichtungen. Dies gilt um so mehr, als die Regierungen der afrikanischen Staaten, in denen solche Einrichtungen bestehen, in ihnen bis jetzt noch ein unentbehrliches Mittel zur Erhaltung eines gewissen wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichts in ihren Ländern erblicken. Allerdings dürfte es zu den Aufgaben der reichen Industrieländer der westlichen Welt gehören, den in Frage kommenden Entwicklungsländern dadurch zu helfen, daß sie für Preisstützungszwecke in Zeiten schwacher Konjunktur Darlehen zur Verfügung stellen, die in Zeiten der Hochkonjunktur zurückzuzahlen sind. Die dadurch erzielte Ausbalancierung des Devisentransfers dürfte übrigens ebenso zum Vorteil der Industrieländer wie zum Vorteil der Rohstoffausfuhrländer sein.

EINE PROBLEMATISCHE REGIONALLÖSUNG — PREISSTÜTZUNG DURCH MARKTORGANISATION

In den überseeischen Staaten der Franc-Zone besteht außer dem System der Preisstützung durch Stabilisierungskassen für eine ganze Reihe von tropischen Agrarerzeugnissen eine Marktorganisation, die etwa der der europäischen Landwirtschaft entspricht. Sie geht in ihren Auswirkungen weit über die Zielsetzungen der Stabilisierungskassen hinaus und gewährt auf dem französischen Markt einerseits Absatzgarantien und andererseits Preisgarantien, die nicht nur Preisschwankungen ausgleichen, sondern Erzeugerpreise gewährleisten, die zum Teil erheblich über dem Weltmarktpreisniveau liegen.

Das System der Franc-Zone zeigt die Vorteile und Nachteile einer autarkischen regionalen Lösung. Die Vorteile einer fast perfekten Preis- und Absatzgarantie werden auf die Dauer mehr als aufgehoben durch die Nachteile einer zu ausschließlichen Orientierung auf einen bestimmten Markt und den hiermit verbundenen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt. Diese Nachteile wiegen um so schwerer, als die Aufnahmefähigkeit des französischen Marktes begrenzt ist und hinter der Produktionskapazität der Ueberseestaaten der Franc-Zone zurückbleibt. Sowohl im Interesse einer unbeengten Entwicklung der überseeischen Staaten der Franc-Zone als auch im Interesse einer ungestörten

Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erscheint es daher angebracht, derartige autarkische regionale Lösungen aufzugeben. Die Hilfe, die diese Länder dringend brauchen, ist vielmehr in weiterem Rahmen zu suchen.

Haupthindernis einer weltweiten Aktion auf dem Gebiet der Stabilisierung des internationalen Rohstoffhandels war seither die ablehnende Haltung einiger wichtiger Einfuhrländer. Diese ablehnende Haltung war wiederum weitgehend auf den Widerstand der am Rohstoffhandel beteiligten Interessentengruppen zurückzuführen, die ihre Mittlerfunktion im Rohstoffhandel durch eine weltweite Preisstabilisierung gefährdet wähnten. Auch fürchteten die Verarbeitungsländer, eine Anhebung der Rohstoffpreise könne die Verdienstspanne für die von ihnen ausgeführten Verarbeitungserzeugnisse so sehr einengen, daß dadurch das Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanz gefährdet werde.

Es bestand also einerseits kein unmittelbares Eigeninteresse der Verarbeitungsländer an einer Stabilisierung der Rohstoffpreise und andererseits ein starkes Sonderinteresse des Rohstoffhandels an der Beibehaltung der ihm vorteilhaft erscheinenden Marktwirtschaft auf diesem Gebiet.

DIE WACHSENDE VERANTWORTUNG DER INDUSTRIELÄNDER

Inzwischen sind aber gewisse Veränderungen eingetreten, die es den Beteiligten nahelegen dürften, ihre Einstellung zu diesen Fragen neu zu überdenken:

Einmal besteht unbestreitbar die ernste und akute Gefahr einer kommunistischen Einflußnahme auf die Entwicklungsländer, wenn es nicht gelingt, durch eine konstruktive Lösung des Problems der Rohstoffpreisschwankungen, die ein entscheidendes Entwicklungshemmnis darstellen, ihnen eine gesündere Wirtschaftsgrundlage zu geben. Zum anderen ist durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes, der als Rohstoffeinfuhrgebiet den ersten Platz in der Welt einnimmt, ein Partner entstanden, dessen Verantwortung und dessen Aktionsmöglichkeiten weit mehr bedeuten als eine bloße Summierung der moralischen und wirtschaftlichen Potenzen der in ihm zusammengeschlossenen Industriestaaten. Zusammen mit den Vereinigten Staaten kann die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die allgemeine Orientierung auf diesem Gebiet maßgeblich bestimmen; dies in einem Augenblick, in dem auch die Vereinigten Staaten zu der Auffassung zu kommen scheinen, daß ihre Stellung als Führungsnation der freien Welt ihnen eine positive Beteiligung am Abschluß von Rohstoffabkommen zur Pflicht macht.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Vereinigten Staaten dürfen es nicht auf sich nehmen, die Entwicklungsländer zu enttäuschen, die als erste konkrete Maßnahme eine internationale Stabilisierung der Kaffee- und Kakaopreise anstreben. Wenn hier erst einmal erste Ergebnisse erzielt sind, dürfte es unausbleiblich sein, auch über weitere Erzeugnisse mit gleicher Zielsetzung zu verhandeln.

Die regionale Aktion auf dem Gebiet der Rohstoffpreise wird dadurch nicht ohne weiteres gegenstandslos. Sie wird sich allerdings in die zu entwickelnden weltweiten Preisstabilisierungssysteme eingliedern müssen. Es sind jedoch Verfahren möglich, die im Rahmen der Zielsetzungen einer weltweiten Preis-

stabilisierungspolitik zugunsten gewisser Entwicklungsländer regionale ergänzende Maßnahmen voraussetzen, die bestehenden gebietlichen Besonderheiten, wo es nötig ist, Rechnung tragen. Solange aber die große weltweite Lösung noch auf sich warten läßt, wird kaum etwas anderes übrig bleiben, als da, wo es die allgemeinen politischen Voraussetzungen gestatten, bestehende regionale Lösungen so fortzuführen und gegebenenfalls abzuwandeln, daß ihre spätere Eingliederung in ein künftiges weltweites System ohne allzu erhebliche Schwierigkeiten möglich wird.

Mit einer Regelung des Problems der Rohstoffpreise würde eine wichtige entwicklungspolitische Frage ihre Lösung finden. Es warten jedoch noch weitere Probleme, die bis jetzt noch den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Entwicklungsländern hemmen, auf eine baldige Lösung.

Die Annahme, daß bereits eine zufriedenstellende Regelung der Preis- und Absatzprobleme in Verbindung mit kräftigen finanziellen und technischen Spritzen den betroffenen Ländern zu einer zufriedenstellenden Entwicklung verhelfen kann, wäre ein verhängnisvoller Irrtum. Dem Problem der Unterentwicklung in weiten Teilen der Welt wird man nachhaltig vielmehr nur beikommen können, wenn es außerdem gelingt, international zu einer gewissen Arbeitsteilung zu kommen. Diese Arbeitsteilung muß den Entwicklungsländern ein vielseitiges Produktionsprogramm zuweisen und ihnen insbesondere eine fortschreitende, sich harmonisch in die allgemeine und regionale Entwicklung einfügende Industrialisierung ermöglichen.

Das „Bündnis für den Fortschritt“

Zur Entstehung der Charta von Punta del Este

Von Jürgen von Prellwitz

Die Initiative Präsident Kennedys

Als Präsident John F. *Kennedy* am 13. März 1961 die in Washington akkreditierten diplomatischen Vertreter der lateinamerikanischen Republiken in das Weiße Haus bat, um ihnen dort seinen eigenen Plan über ein neues, umfassendes Entwicklungsprogramm für Lateinamerika zu eröffnen, entsprach er damit dem wiederholt von den lateinamerikanischen Ländern geäußerten Wunsch nach einem Marshall-Plan für diese Region. Doch ließ er in seiner Ansprache[1] keinen Zweifel darüber, daß die Weiterentwicklung seines Planes nicht nur die Aufgabe der Vereinigten Staaten, sondern auch die aller übrigen amerikanischen Regierungen sei, da eine Aufgabe dieser Größenordnung nur in gemeinsamer Anstrengung bewältigt werden könne. Deshalb, und wohl auch um jeden Anschein der Bevormundung zu vermeiden, legte *Kennedy* den Lateinamerikanern auch kein fertiges Entwicklungsprogramm vor, sondern forderte sie auf, mit den Vereinigten Staaten ein „Bündnis für den Fortschritt“ abzuschließen, um die Voraussetzungen zur Hebung des Lebensstandards in ganz Amerika zu schaffen. Dazu sollten, wie er vorschlug, alle Regierungen nationale Entwicklungspläne aufstellen. Durch Festsetzung der Prioritäten und Ziele wären diese Pläne in ihrer Durchführung so miteinander zu koordinieren, daß alle Länder binnen zehn Jahren eine Entwicklungsstufe erreichten, auf der sie, der Notwendigkeit großer auswärtiger Hilfe enthoben, aus eigener Kraft leben und ihre „Revolution der Hoffnung und des Fortschritts“ selbständig fortführen könnten.

Kennedy wies darauf hin, daß die Notwendigkeit einer interamerikanischen Zusammenarbeit zur Weiterentwicklung Lateinamerikas schon vor Jahren von dem früheren brasilianischen Bundespräsidenten, Juscelino *Kubitschek*, erkannt und durch dessen „Operation Panamerika“ angestrebt worden sei[2]. Auch seien die Grundsätze, nach denen die Zusammenarbeit zur wirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der „Operation Panamerika“ erfolgen sollte, inzwischen in die „Akte von Bogotá“ aufgenommen und vom Rat der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) gebilligt worden[3], so daß es beim „Bündnis für den Fortschritt“ vor allem darum gehe, diese Zusammenarbeit in einem langfristigen Rahmenabkommen vertraglich zu regeln und damit für alle Bündnispartner verbindlich zu machen. Zwar ging *Kennedy* in seiner Rede vom 13. März 1961 noch nicht auf die einzugehenden Bündnispflichten ein. Eine Unterstützung durch die Vereinigten Staaten sicherte er jedoch nur denjenigen Regierungen zu, die ernsthafte Anstrengungen unternähmen, um die herkömmliche Sozialordnung in ihren Län-

---

Jürgen *von Prellwitz*, Publizist, Buenos Aires.

dern so zu ändern, daß auch alle Schichten ihrer Bevölkerung an den Segnungen des Fortschritts teilhaben könnten. Unter diesen Voraussetzungen werde das Ausmaß der Unterstützung der Vereinigten Staaten den Erfolg der lateinamerikanischen Entwicklungspläne ebenso sichern, wie es bei dem Plan zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas der Fall gewesen sei. Als Gegenleistung für die Entwicklungsbeihilfen der Vereinigten Staaten sollten sich die Regierungen der lateinamerikanischen Republiken nach den Vorstellungen *Kennedys* zu Maßnahmen verpflichten, die dem sozialen Fortschritt in ihren Ländern dienten.

Diese Zielsetzung geht noch eindeutiger aus der Botschaft des amerikanischen Präsidenten über das Hilfsprogramm der Vereinigten Staaten für Lateinamerika hervor, die dieser am 14. März 1961 an den Kongreß richtete[4]. In dieser Botschaft ersuchte *Kennedy* um die sofortige Genehmigung der 600 Millionen Dollar, die schon am 8. August 1960 von Präsident *Eisenhower* als allgemeine Hilfe für Lateinamerika und als Sonderunterstützung der Erdbebenopfer in Chile beantragt worden waren[5]. Bei dieser Gelegenheit stellte *Kennedy* ausdrücklich fest, daß der gesamte Betrag ausschließlich unter sozialen Gesichtspunkten verwandt werden müsse, und zwar hauptsächlich zur Beseitigung veralteter Steuersysteme und Grundbesitzformen, um der unmittelbar drohenden Gefahr zu begegnen, „daß die verzweifelten Völker Lateinamerikas sich dem Kommunismus oder anderen Formen der Tyrannei zuwenden". Er versicherte den Kongreß, daß eine Zuteilung dieser Gelder erst dann erfolgen werde, wenn die Empfängerstaaten ihre eigene Mitwirkung und die Durchführung interner Reformen zugesichert hätten. Deshalb ersuchte er auch den Kongreß, nicht einen Betrag von 500 Millionen Dollar an den speziellen Hilfsfonds für Lateinamerika bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) zu überweisen, wie Präsident *Eisenhower* es ursprünglich gefordert hatte, sondern der BID nur 394 Millionen zur Verfügung zu stellen. Aus diesen Mitteln sollte die BID in Landeswährung rückzahlbare Darlehen für Besiedlung, Bewässerung und Kanalisation sowie für technische Hilfe gewähren. Von den auf diese Weise freiwerdenden Geldern sollten 100 Millionen Dollar der International Cooperation Administration (ICA) für die Finanzierung von unrentablen Entwicklungsvorhaben, wie zum Bau von Schulen und Krankenhäusern, für die bisher keine Darlehen an Lateinamerika gewährt worden waren, zur Verfügung gestellt werden. Die restlichen 6 Millionen Dollar sollten der OAS zum Ausbau der Zusammenarbeit zwischen ihrem Wirtschafts- und Sozialrat (CIES), der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (CEPAL) und der BID überwiesen werden, die nach den Plänen *Kennedys* als Exekutivorgane des „Bündnisses für den Fortschritt" fungieren sollten. *Kennedy* ließ durchblicken, daß diese Beträge nur ausreichten, um sein Entwicklungsprogramm für Lateinamerika in Gang zu setzen, und daß dessen Durchführung noch weit höhere Anforderungen an die Finanzen der Vereinigten Staaten stellen werde. In diesem Zusammenhang führte er einige konkrete Daten an, aus denen hervorging, daß von den Lateinamerikanern bereits in dem seit der Wirtschaftskonferenz von Bogotá verflossenen halben Jahr Kreditanträge von insgesamt 1225 Millionen Dollar für Entwicklungsvorhaben sozialen Charakters gestellt worden seien. Die Gewährung auch dieser Kredite werde jedoch, wie *Kennedy* betonte, nur in dem Maße erfolgen, in dem das antragstellende Land durch geeignete Maßnahmen die Gewähr dafür gibt, daß

durch das zu finanzierende Vorhaben der größtmögliche soziale Fortschritt erreicht wird.

Dieser Grundsatz stellte einen bemerkenswerten Wandel des bei der Gewährung von Entwicklungshilfen angewandten Kriteriums dar. Bisher hatten die Vereinigten Staaten sowie die von ihnen abhängigen internationalen Kreditinstitute fast nur solche Projekte in Lateinamerika bevorschußt, die von ihren Sachverständigen als „rentabel" genug betrachtet wurden, um das Darlehen auch termingerecht zu amortisieren. Dazu waren aber bei der Kurzfristigkeit der gewährten Anleihen praktisch nur Industriebetriebe in der Lage. Das führte dazu, daß die ohnehin schon von den lateinamerikanischen Regierungen forcierte Industrialisierung durch einseitige Entwicklungshilfe noch begünstigt und dadurch die bereits bestehende strukturelle Unausgeglichenheit der lateinamerikanischen Volkswirtschaften wie die durch sie verursachten sozialen Spannungen weiter verschärft wurden. In Anbetracht dieser Umstände hatten sich verschiedene lateinamerikanische Regierungen — allerdings vergeblich — um langfristige Aufbaukredite für allgemeine Entwicklungsvorhaben zur Verstärkung ihrer Infrastruktur bemüht. Erst im Jahre 1960 hatte Präsident *Eisenhower* unter dem Eindruck des sich verschärfenden Konflikts mit Kuba die erwähnten 500 Millionen Dollar angefordert, um, wie es in seiner Botschaft an den Kongreß vom 8. August 1960 hieß, „. . . den lateinamerikanischen Nationen, unseren Nachbarn im Süden des amerikanischen Kontinents, dabei zu helfen, ihre wirtschaftliche und soziale Struktur zu festigen".

Somit hatte sich Präsident *Kennedy* diesen Gedankengang seines Amtsvorgängers nicht nur zu eigen gemacht, sondern ihn zum entscheidenden Grundsatz für die Kreditgewährung im Rahmen des „Bündnisses für den Fortschritt" erhoben. Der Kongreß begrüßte diesen Grundsatz. Senator Hubert *Humphrey* erklärte bei der Vorlage des Regierungsantrags über die Lateinamerika-Hilfe: „Ich bin sicher, daß der Kongreß darauf bestehen wird, unsere Hilfe nur unter der Bedingung zu gewähren, daß die Empfängerländer versprechen, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um Sozial- und Steuerreformen durchzuführen, damit die Hilfe auch dem Volke zugute kommt." Der Kongreß bewilligte nicht nur die Verwendung der 600 Millionen Dollar für die Lateinamerika-Hilfe zu den von *Kennedy* gewünschten Zwecken, sondern billigte auch, wenigstens im Prinzip, dessen neues Entwicklungsprogramm für Lateinamerika. In einem Kommentar dazu stellte die *New York Times* am 11. Mai fest:

„Das Gesetz, mit dem 500 Millionen Dollar für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas (plus 100 Millionen als Erdbebenhilfe an Chile) bewilligt wurden, ist vom Kongreß angesichts des kubanischen Fiaskos mit beachtlicher Geschwindigkeit und anerkennenswertem Realismus abgehandelt worden . . . Selten ist auf höchster Ebene eine Erklärung über die Fragen der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika abgegeben worden, die der Kongreßbotschaft Präsident Kennedys vom 14. März an Bedeutung gleichkäme . . .

Wie Senator Fulbright erklärte, bricht eine neue Zeit in Lateinamerika an, die Zeit des einfachen Mannes aus dem Volk. Die Normen, die wir heute für unsere Hilfe aufstellen, hätten die kubanische Revolution verhindern können, wenn wir sie rechtzeitig angewandt hätten. Noch ist es nicht zu spät, andere Umwälzungen vom Typ der Castro-Revolution in Lateinamerika zu verhindern, wenn die dortigen Regierungen bereit

sind, mit uns zusammenzuarbeiten, um die Grundlagen des sozialen und wirtschaftlichen Wohlstandes ihrer Völker zu schaffen ...

Es ist verständlich und zu erwarten, daß sich viele Lateinamerikaner durch die von den Vereinigten Staaten gestellten Bedingungen verletzt fühlen werden, weil sie sich nicht bevormunden lassen wollen und befürchten, innenpolitisch als Befehlsempfänger der ‚Yankees' diskriminiert zu werden. Auch wird es ihnen schwerfallen, etwas von ihrer Macht, den Privilegien und dem Reichtum aufzugeben, die sie und ihre Vorfahren seit Jahrhunderten besessen haben. Die Vereinigten Staaten können sie nicht zwingen, derartige Sozialreformen durchzuführen. Doch die Völker ihrer Länder können und werden sie dazu zwingen, falls sie diese Reformen nicht freiwillig durchführen. Dann sollte man in Lateinamerika aber nicht mehr damit rechnen, daß eine rechtsreaktionäre, militärische Aktion wie in früheren Jahren von den Vereinigten Staaten unterstützt oder zumindest geduldet wird."

STELLUNGNAHMEN DER LATEINAMERIKANISCHEN LÄNDER

Soweit zu dieser Zeit schon offizielle Stellungnahmen lateinamerikanischer Regierungen vorlagen, hatten sie jedoch kaum an dieser Grundbedingung des Kennedy-Plans, sondern eher an anderen Aspekten Anstoß genommen. So hatte der argentinische Staatspräsident, Arturo *Frondizi*, dem amerikanischen Präsidenten am 3. April ein persönliches Handschreiben übersandt[6], in welchem er diesen der rückhaltlosen Mitwirkung seiner Regierung an dem „Bündnis für den Fortschritt" versicherte, weil dieses seiner Ansicht nach neue Perspektiven im Kampf gegen die das Dasein der Gesellschaft bedrohende Unterentwicklung eröffne. Doch gab *Frondizi* dem Präsidenten der Vereinigten Staaten darin auch zu bedenken, daß die Größe des Unternehmens einen hinreichend geschmeidigen und wirksamen Arbeitsmechanismus erfordere, um beispielsweise auch die aktive Mitarbeit der westeuropäischen Länder an dem Programm zu gewährleisten oder um sicherzustellen, daß sich die Bemühungen zunächst auf die Grundsektoren konzentrieren, deren Entwicklung die Voraussetzung für eine beschleunigte Industrialisierung und für die Technisierung der Landwirtschaft sei.

Auf der 2. Jahresversammlung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID), die vom 10. bis zum 14. April 1961 in Rio de Janeiro tagte, wurde dann der Kennedy-Plan erstmals öffentlich zur Diskussion gestellt. In seiner Stellungnahme erklärte der peruanische Premierminister, Pedro *Beltrán*, daß die Entwicklungshilfe zwar keine Subvention für ungeordnete Budgets, finanzielle Anarchie, unfähige Verwaltung, Korruption und Müßiggang sein dürfe, doch sei auch die von Präsident *Kennedy* geforderte Währungsstabilität nicht ein Ziel an sich, sondern nur die Grundlage und der Ausgangspunkt zu gesundem Fortschritt zum Besten des Volkes. Der argentinische Zentralbankpräsident, Méndez *Delfino*, bemängelte an der bisherigen Entwicklungshilfe, daß sie nur allzu oft die Form der Bevormundung angenommen habe. Deshalb sei bei dem neuen Programm die Mitarbeit der einzelnen Regierungen bei der Festsetzung der Prioritäten unerläßlich. Brasiliens Vertreter regte an, die im Kennedy-Plan vorgesehene Sicherung der Rohstoffpreise in der Form durchzuführen, daß Preisrückgänge durch eine Sondersteuer in den Verbraucherländern ausgeglichen werden, deren Ertrag dann der Entwicklungshilfe zuzuführen wäre. Der mexikanische Finanzminister vertrat die Auffassung, daß die im Rahmen des „Bündnisses für den Fortschritt" zu gewährenden Kredite eine Laufzeit von bis zu 50 Jahren haben und weitgehend zinsfrei sein müßten. Da zum Zeitpunkt der BID-Tagung der Ken-

nedy-Plan noch nicht im Wortlaut vorlag, war es für den Finanzminister der Vereinigten Staaten, Douglas *Dillon*, sehr schwer, auf alle diese Einzelheiten näher einzugehen. Er regte daher an, eine Konferenz der Wirtschaftsminister abzuhalten, die sich eingehender mit dem Plan auseinandersetzen sollte. Bis dahin wollten die Vereinigten Staaten den lateinamerikanischen Regierungen auch ein detailliertes Resolutionsprojekt über das „Bündnis für den Fortschritt" zur Stellungnahme unterbreiten[7].

Am 3. Mai wurde in Washington die Absicht bekanntgegeben, im Juli in Montevideo eine interamerikanische Wirtschaftskonferenz auf ministerieller Ebene abzuhalten, die sich mit der Schaffung einer Organisation für die Hilfeleistung befassen und sich über die Grundziele der Entwicklungspolitik verständigen sollte. Auf Antrag der Vereinigten Staaten beschloß der Rat der OAS am 17. Mai, diese Konferenz für den 15. Juli einzuberufen[8].

Da sich bis Ende Mai viele lateinamerikanische Regierungen noch nicht zu dem Vorschlag über das „Bündnis für den Fortschritt" geäußert hatten, entsandte Präsident *Kennedy* am 4. Juni den Ständigen Vertreter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, Botschafter Adlai *Stevenson*, auf eine dreiwöchige Rundreise durch Südamerika, wo er als sein Sonderbeauftragter mit den verschiedenen Regierungen neue Methoden zur Stärkung der interamerikanischen Zusammenarbeit erörtern sollte. *Stevenson* führte in diesem Sinne zahlreiche Unterredungen mit den Regierungschefs der zehn von ihm besuchten südamerikanischen Republiken und mit deren Wirtschaftsministern. Er war darüber hinaus um persönliche Kontakte mit privaten Wirtschaftsführern, Gewerkschaftlern und sogar mit Oppositionspolitikern bemüht. Von argentinischer Seite wurde bei diesen Gesprächen, die teils auf offizieller, teils aber auch auf privater Ebene stattfanden, wohl der schwerwiegendste Einwand gegen den Kennedy-Plan erhoben. Er richtete sich in erster Linie gegen die dem Plan zugrunde liegende Absicht, Lateinamerika ohne Rücksicht auf den unterschiedlichen Entwicklungsgrad seiner einzelnen Länder als Einheit zu betrachten und dementsprechend die gleiche Norm für die Bewertung der verschiedenen Entwicklungsvorhaben vorzusehen. Die Argentinier meinten, daß dieser wahllosen Streuung der Entwicklungshilfe die Schaffung von Schwerpunkten in den großen Ländern Lateinamerikas vorzuziehen sei, da diese rasch den Lebensstandard Nordamerikas und Westeuropas erreichen, sich in deren Verbündete verwandeln und ihrerseits direkt zur Entwicklung ihrer Nachbarn beitragen könnten. *Stevenson* ist auf diesen argentinischen Einwand auch in seinem Bericht an Präsident *Kennedy* eingegangen und hat dabei die Auffassung vertreten, daß dessen Plan zu sehr auf die Bedürfnisse der kleinen Länder Lateinamerikas abgestimmt sei[9]. Außerdem erklärte er nach seiner Rückkehr im National Press Club in Washington[10], daß ihn der große Unterschied zwischen arm und reich auf seiner Südamerikareise am meisten beeindruckt habe. Die sozialen Unterschiede hätten sich derart verschärft, daß sie leicht vom Kommunismus ausgebeutet werden könnten. Er sei bei den dortigen Regierungen auf großes Verständnis für die Notwendigkeit sozialer Reformen gestoßen. Angesichts der wachsenden Bedrohung Lateinamerikas durch den Kommunismus erachte er es jedoch als notwendig, den von *Kennedy* vorgeschlagenen Plan möglichst bald durchzuführen. „Wir müßten dem Wort sofort die Tat folgen lassen.

Die Frist ist kurz und wir müssen handeln. Der arme, hungernde Mensch erwacht vor dem Bild eines besseren Lebens und wird nicht ewig warten."

Offenbar hatten die lateinamerikanischen Regierungen es aber nicht so eilig, mit den Vereinigten Staaten ein Abkommen über den Kennedy-Plan zu schließen. Am 15. Juni hatten sie dem Rat der OAS eine Denkschrift übermitteln lassen, in der sie darlegten, daß die meisten Länder noch nicht genügend langfristige Entwicklungspläne ausgearbeitet hätten, um an dem „Bündnis für den Fortschritt" teilhaben zu können. Deshalb beschloß der Rat der OAS auf brasilianischen Antrag, den Beginn der Konferenz der Wirtschaftsminister auf den 5. August zu verschieben und diese aus Sicherheitsgründen in Punta del Este abzuhalten.

Dieser Terminaufschub kam auch den Vereinigten Staaten sehr zustatten, da Präsident *Kennedy* in seinem Bestreben, möglichst langfristige Darlehen für das Auslandshilfeprogramm und damit auch für das „Bündnis für den Fortschritt" zu erhalten, im Kongreß auf eine unerwartet starke Opposition gestoßen war. Es bestand die Gefahr, daß Finanzminister *Dillon* mit leeren Händen in Punta del Este erscheinen müßte. Um das zu verhindern und den Kongreß womöglich schon vorher zu einer Revision seines Standpunktes zu veranlassen, erklärte Präsident *Kennedy* am 16. Juni auf der Internationalen Konferenz für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Washington[11]:

„Ich kann nicht eindringlich genug auf die Notwendigkeit langfristiger Darlehen hinweisen. Bei unseren neuen Vorschlägen werden wir die unterentwickelten Länder ersuchen, viel stärkere Anstrengungen hinsichtlich interner Reformen und Selbsthilfe zu machen. Wir werden die Industriestaaten um weit bedeutendere Entwicklungsbeihilfen ersuchen und werden die Führungskräfte der nordamerikanischen Wirtschaft und aller Berufe auffordern, ihre Laufbahn zu unterbrechen und ihr Können in den Dienst unserer Sache zu stellen. Wenn es sich dabei aber nicht um Anstrengungen und Vollmachten auf lange Zeit handelt, so werden wir weder diese Personen noch die anderen Nationen überzeugen können, daß es uns mit dem Programm ernst ist."

Die Konferenz von Punta del Este

Am 14. Juli übermittelte das amerikanische Außenministerium den in Washington akkreditierten Missionschefs der lateinamerikanischen Republiken ein Dokument über das „Uebereinkommen für die Errichtung des Bündnisses für den Fortschritt im Rahmen der Operation Panamerika" mit der Bitte um Stellungnahme, da es als das nordamerikanische Resolutionsprojekt für die bevorstehende Wirtschaftskonferenz in Punta del Este zu betrachten sei. Bis zum 5. August war jedoch von keiner anderen amerikanischen Regierung oder Institution dem CIES ein Gegenvorschlag unterbreitet worden, und so stellte dieses nordamerikanische Resolutionsprojekt die Diskussionsgrundlage der „Außerordentlichen Versammlung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (CIES) auf Ministerebene", wie die Konferenz der amerikanischen Wirtschaftsminister in Punta del Este offiziell genannt wurde, dar. Als erster nahm der argentinische Wirtschaftsminister, Roberto *Alemann*, zu den Vorschlägen der Vereinigten Staaten Stellung. Das „Bündnis für den Fortschritt", so führte er aus, gehe von dem Prinzip aus, daß alle amerikanischen Länder die notwendigen innenpolitischen Reformen durchführen müßten, um die größtmögliche Ausnutzung ihrer nationalen Hilfsmittel zu sichern, damit die wirtschaftliche Kapazität gesteigert und das Wohlergehen der Völker gefor-

dert werde. Die Initiative Präsident *Kennedys* setze die politische Verpflichtung zur Sicherung der erforderlichen Finanzmittel voraus. Dr. *Alemann* vertrat jedoch die Ansicht, daß eine Reihe der im nordamerikanischen Resolutionsprojekt enthaltenen Verpflichtungen noch präzisiert werden müßten, und widersetzte sich entschieden der vorgesehenen Schaffung einer Kontrollkommission. Er hielt es für unerläßlich, daß die Autonomie der nationalen Entwicklungsprogramme erhalten bleibe, und setzte sich dafür ein, daß die Planung und Durchführung einzig der Zuständigkeit der betreffenden Regierungen unterworfen bleibe. Trotzdem gab er seiner Hoffnung Ausdruck, daß die großen Erwartungen, welche die Konferenz hervorgerufen habe, nicht durch den Mangel an gegenseitigen und gemeinsamen Garantien der Staaten zunichte gemacht würden.

Finanzminister *Dillon* erklärte, daß man bei der „revolutionären Aufgabe“, die das „Bündnis für den Fortschritt“ darstellt, drei Grundsätze respektieren müsse[12]:

„1. Kein Entwicklungsland kann Fortschritte machen, wenn es nicht heroische Anstrengungen unternimmt, das Volk zu dieser Aufgabe mit heranzuziehen, wenn es nicht einen großen Teil seiner heimischen Ressourcen den gemeinsamen Bemühungen widmet und an alle Gesellschaftsschichten appelliert, der Sache des nationalen Fortschritts mit neuen und größeren Beiträgen zu helfen.

2. Die Entwicklungsländer müssen nationale Programme der wirtschaftlichen und nationalen Entwicklung aufstellen ...

3. Diese Programme müssen davon ausgehen, daß alle Einwohner des Landes Anspruch auf die Früchte des Fortschritts haben, da in unserem demokratischen Leben kein Platz für Einrichtungen ist, die nur wenigen zugute kommen und die Bedürfnisse der Mehrheit unbeachtet lassen.“

Für die Vereinigten Staaten, betonte *Dillon,* würde das die eindeutige Uebernahme neuer Verpflichtungen zur Unterstützung ihrer lateinamerikanischen Schwesterrepubliken in dem Maße bedeuten, wie diese Bedingungen respektiert werden. Ueber den Zweck und das Ziel der Konferenz erklärte *Dillon:*

... „Wir müssen hier, an dieser Stelle, den Weg vorzeichnen, den wir in den nächsten zehn Jahren gehen wollen, und die wirtschaftlichen und sozialen Ziele festsetzen, die wir erreichen wollen. Entschließen wir uns, so rasch wie möglich vollständige Entwicklungsprogramme auf lange Sicht auszuarbeiten, während wir gleichzeitig ohne Verzug in der Ausführung dringender Projekte und bereits vorbereiteter Maßnahmen fortfahren. Lassen Sie uns die interamerikanische Organisation für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt stärken und unsere Politik zur Entwicklung unserer Exporte auf den Weltmärkten koordinieren, damit wir unsere Deviseneingänge stabiler gestalten. Lassen Sie uns das Werk der wirtschaftlichen Integrierung Lateinamerikas fortsetzen ... und einen gemeinsamen Markt auf dem Gebiet des intellektuellen, kulturellen und wissenschaftlichen Austauschs schaffen.“

Die Vereinigten Staaten seien davon überzeugt, fuhr *Dillon* fort, daß ein Minimum wirtschaftlicher Entwicklung von zweieinhalb Prozent jährlich ein Ziel sei, das sich durchaus verwirklichen ließe. Abschließend sprach sich *Dillon* für die Bildung eines ständigen Komitees von Fachleuten aus, wie es schon im nordamerikanischen Resolutionsprojekt vorgeschlagen worden war, um die Planung der Entwicklung in Lateinamerika zu leiten. In Beantwortung der Kritik des argentinischen Wirtschaftsministers, *Alemann,* zu diesem Pakt betonte *Dillon,* daß damit nicht beabsichtigt sei, die nationale Unabhängigkeit der einzelnen Staaten

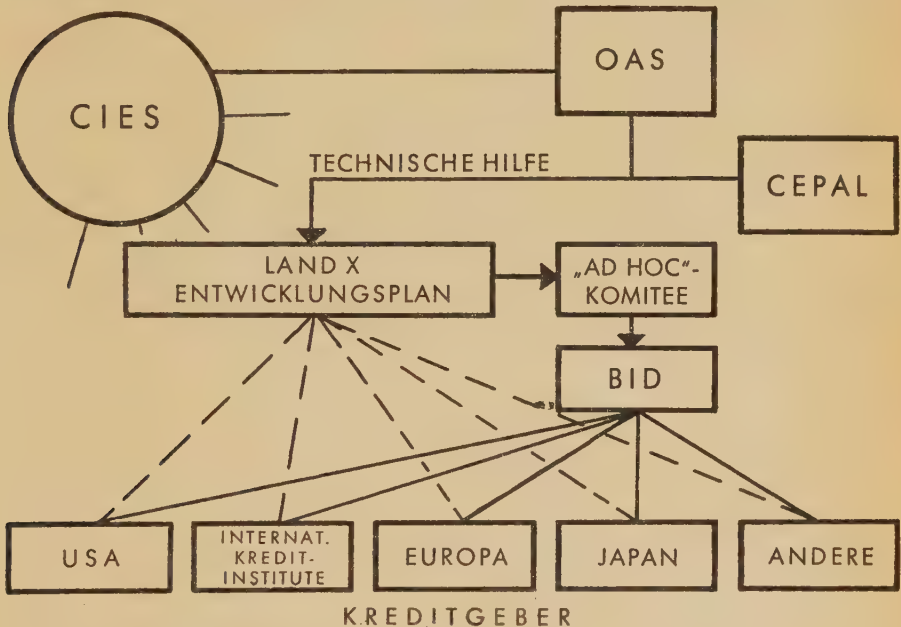
irgendwie zu schmälern. Das Komitee solle nur die Regierungen bei der Ausarbeitung ihrer Entwicklungspläne unterstützen und dadurch den systematischen Beitrag des Auslandes erleichtern. Doch seien die Vereinigten Staaten durchaus bereit, über diesen von ihnen gemachten Vorschlag zu diskutieren, zumindest über alle Fragen, die sich auf die Zusammensetzung und den Sitz dieses Komitees sowie auf seine Beziehungen zur Interamerikanischen Entwicklungsbank beziehen.

Daraufhin arbeiteten die Delegationen Argentiniens, Brasiliens, Chiles und Mexikos einen Gegenvorschlag aus, der an Stelle der von den Vereinigten Staaten gewünschten Kontrollkommission lediglich die Bildung von „ad hoc"-Komitees zur Ueberprüfung und Billigung der von den einzelnen Regierungen auszuarbeitenden nationalen Entwicklungspläne vorsah. Um eine möglichst unparteiische Beurteilung ihrer Entwicklungspläne zu gewährleisten, schlugen sie vor, daß jedes antragstellende Land das Recht haben solle, drei der neuen Gutachter dieses Sachverständigenausschusses selber auszuwählen, während drei weitere Gutachter vom Generalsekretär des CIES zu ernennen wären. Falls der Entwicklungsantrag die Billigung des „ad hoc"-Komitees fände, so könne ihn der antragstellende Staat der BID vorlegen, damit diese dann die erforderlichen Schritte für seine Auslandsfinanzierung unternimmt. Obwohl sich die Autoren dieses Gegenvorschlags überdies auch noch vorbehielten, daß diese ganze Prozedur rein fakultativ sei, damit die nationale Souveränität der einzelnen Staaten auf jeden Fall gewahrt bleibe, fand er doch die Billigung der Vereinigten Staaten[13], weil es diesen unwahrscheinlich erschien, daß ein Staat, der die Auslandsfinanzierung seiner Entwicklungsvorhaben wünscht, in der Praxis von der Vermittlung durch die BID absehen würde. Die Vereinigten Staaten erklärten sich sogar bereit, auch die Entwicklungsvorhaben mitzufinanzieren, die schon vor Abschluß des Bündnisses technisch ausgearbeitet wurden und bereits von dem betreffenden Lande selber oder von internationalen Kreditorganisationen finanziert werden, vorausgesetzt allerdings, daß die Regierung des betreffenden Landes „verfassungsgemäß" ist.

Diesen politischen Vorbehalt zur Gewährung von Entwicklungsbeihilfen hatten die Vereinigten Staaten in ihrem Resolutionsprojekt wiederholt gemacht, vermutlich um undemokratische Regime wie die Castro-Regierung auf Kuba von der Nutznießung des „Bündnisses für den Fortschritt" auszuschließen. Im weiteren Verlauf der Konferenz kam es darüber zu lebhaften Auseinandersetzungen, bei denen die Verschiedenheit der Auffassungen über das Wesen der Demokratie in den beiden Teilen Amerikas offenbar wurde. Dadurch verzögerte sich die Redaktion der „Charta von Punta del Este", wie das „Abkommen über den Abschluß eines Bündnisses im Rahmen der Operation Panamerika" in seiner Endfassung offiziell genannt wurde. So wurde auf brasilianischen Antrag die Formulierung „freie und periodische Wahlen" aus den Begriffsbestimmungen gestrichen, denen konstitutionelle Regierungen entsprechen müssen, um in den Genuß von Entwicklungshilfe zu gelangen. In tagelanger Redaktionsarbeit wurden auch alle sonstigen politischen Bedingungen, die Anstoß erregen könnten, aus dem Text eliminiert. Trotzdem umfaßte das Dokument in seiner Endfassung noch immer über 8000 Wörter. Der peruanische Ministerpräsident, Pedro *Beltrán*, schlug daher vor, noch eine allgemeinverständlichere Kurzfassung der „Charta von Punta del Este" herauszugeben, um sie auch den Völkern Amerikas näherzubringen[14].

Diese Anregung wurde angenommen, und die „Charta von Punta del Este“ liegt nunmehr in zwei Fassungen vor, von denen die ausführlichere Originalfassung[15] in vier Abschnitte unterteilt ist und außerdem noch fünf Nachträge und die fünfzehn auf der Konferenz angenommenen Resolutionen enthält. In ihrer Präambel heißt es:

„Wir, die amerikanischen Republiken, geben unseren Entschluß kund, uns in dem gemeinsamen Bemühen zusammenzuschließen, eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Fortschritts und größere soziale Gerechtigkeit für unsere Völker bei gleichzeitiger Respektierung der Menschenwürde und der politischen Freiheit zu erzielen.“



Quelle: Nach *Vision* vom 10. Oktober 1961.

In den ersten beiden Abschnitten, welche der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Lateinamerikas gewidmet sind, werden die Grundlagen, Zwecke und Mittel erläutert, die angewandt werden sollen, um in den nächsten zehn Jahren den Lebensstandard der Bevölkerung Lateinamerikas zu erhöhen. Die Charta bestimmt, daß Lateinamerika für diesen Zweck im Rahmen des „Bündnisses für den Fortschritt“ ein Betrag von wenigstens 20 Milliarden Dollar aus öffentlichen und privaten Investitionen, die zum größten Teil aus den Vereinigten Staaten kommen, zur Verfügung stehen wird. Damit soll es in die Lage versetzt werden, seine Entwicklungsprogramme so voranzutreiben, daß durch sie die Produktion alljährlich um 2,5 vH gesteigert wird, was etwa seiner demographischen Zuwachsrate entspricht. Dafür erkennen die lateinamerikanischen Län-

der ihrerseits die Notwendigkeit durchgreifender sozialer, agrarischer und fiskalischer Reformen an, damit die wirtschaftliche Entwicklung auch wirklich der breiten Masse ihrer Bevölkerung und nicht nur einer kleinen Minderheit zugute kommt. Ferner wird die Notwendigkeit der Planung der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern betont und ein Arbeitsmechanismus (s. Schaubild) festgelegt, wie er in dem bereits erläuterten Gegenvorschlag der vier lateinamerikanischen Großstaaten umrissen wurde. In ihrem dritten Abschnitt betont die Charta die Notwendigkeit einer progressiven wirtschaftlichen Integration Lateinamerikas, und zwar im wesentlichen auf der Basis der Prinzipien der Verträge von Montevideo und Managua. Der vierte Abschnitt sieht die Notwendigkeit der Koordinierung der Anstrengungen aller beteiligten Länder und der außerkontinentalen Staaten vor, um durch Schaffung eines internationalen Stabilisierungsfonds oder anderer Kompensationsmechanismen zu einer Stabilisierung der Preise für die Grundprodukte auf dem Weltmarkt zu gelangen.

Dieses Abkommen wurde am 17. August von den Vertretern aller amerikanischen Staaten außer Kuba unterzeichnet. Der kubanische Delegationschef, Industrieminister Ernesto *Guevara*, begründete die Weigerung seines Landes, dem „Bündnis für den Fortschritt" beizutreten, folgendermaßen: „Das Bündnis ist nur ein Versuch der Vereinigten Staaten, die Lösung der lateinamerikanischen Probleme im Rahmen des Wirtschaftsimperialismus zu suchen. Unter diesen Bedingungen kann das Bündnis nur Schiffbruch erleiden." Dagegen stellte der chilenische Finanzminister, Eduardo *Figuera*, zum Beifall der Versammlung fest: „Die unterzeichnete Charta ist das Wahrzeichen einer neuen Epoche. Endlich wurde die Gegenseitigkeit der Verantwortungen klar definiert."

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. hierzu die Wiedergabe der Rede von Präsident *Kennedy*, in: *The New York Times* (International Edition) vom 14. März 1961.

[2]) Vgl. hierzu den Briefwechsel zwischen Präsident *Kubitschek* und Präsident *Eisenhower* vom 28. Mai bzw. 5. Juni 1958, in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XXXVII, Nr. 292, S. 1090 f., und den Briefwechsel vom 18. November bzw. 28. November 1959, in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XLI, Nr. 1069, S. 905 f.

[3]) Vgl. den Wortlaut der Akte von Bogotá vom 13. September 1960, in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XLIII, Nr. 1110, S. 537 ff.

[4]) Vgl. den Wortlaut in: EA 8/1961, S. D 227 ff.

[5]) Vgl. *The New York Times* (International Edition) vom 10. August 1960.

[6]) Vgl. den Wortlaut in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XLIV, Nr. 1144, S. 815 ff.

[7]) Vgl. den Wortlaut der Rede von Finanzminister *Dillon*, in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XLIV, Nr. 1141, S. 693 ff.

[8]) Vgl. *The New York Times* (International Edition) vom 19. Mai 1961.

[9]) Vgl. *The New York Times* (International Edition) vom 24. Juni 1961.

[10]) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe) vom 29. Juni 1961.

[11]) Vgl. *The New York Times* (International Edition) vom 17. Juni 1961.

[12]) Vgl. den Wortlaut der Rede von Finanzminister *Dillon* in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XLV, Nr. 1157, S. 356 ff.

[13]) Am 29. November 1961 wurden auf einer von Präsident *Kennedy* eröffneten CIES-Sitzung die Mitglieder des Expertenausschusses gewählt.

[14]) Vgl. den Wortlaut der „Erklärung an die Völker Amerikas" in: EA 22/1961, S. D 685 f.

[15]) Organisation of American States, Special Meeting of the Inter-American Economic and Social Council at the Ministerial Level. Uruguay, August 1961. Official Records, ES-RE-Doc. 145 (English) Rev. 3 Corr. Vom 16. August 1961.

Der Beginn der Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

Zum Zwischenurteil im Falle „Lawless"

Von Lisa Wiesler

VORBEMERKUNG

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat am 14. November 1960 sein erstes Urteil gefällt[1]. Es handelt sich um ein Zwischenurteil — und zwar ein Prozeßurteil — in der Sache „Lawless", die von der Europäischen Kommission für Menschenrechte Anfang April 1960 beim Gerichtshof anhängig gemacht worden war[2]. Der Gerichtshof ist zuständig, nach Anrufung durch die Europäische Kommission für Menschenrechte oder durch einen Vertragspartner, der den Fall vor die Kommission gebracht hat, das Verhalten eines Staates gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen zu beurteilen. Dies stellt ein völkerrechtliches Novum dar. Man kann sich sogar fragen, ob die Strukturprinzipien des Gerichtshofs überhaupt noch völkerrechtlicher oder nicht vielmehr schon staatsrechtlicher Natur sind. Unter diesen Aspekten verdient die Rechtsprechung des Gerichtshofs besonderes Interesse. Sie ist darüber hinaus von allgemeiner politischer Bedeutung: jeder Fortschritt der Sicherung der Menschenrechte in der freien Welt trägt dazu bei, dem Begriff der Freiheit einen konkreten, allgemeinverständlichen Inhalt zu geben.

DER „FALL LAWLESS"

Dem Urteil vom 14. November 1960 liegt, kurz zusammengefaßt, folgender Sachverhalt zugrunde: der irische Staatsbürger G. R. *Lawless* war auf Grund einer Anordnung, die vom irischen Justizministerium unter Berufung auf ein die Staatssicherheit betreffendes Gesetz erlassen worden war, vom 13. Juli bis zum 11. Dezember 1957 ohne Urteil in einem militärischen Internierungslager festgehalten worden. *Lawless,* der die Ansicht vertritt, daß die irische Regierung mit diesem Vorgehen Art. 5 und Art. 6 der Konvention[3] verletzt habe, hatte im November bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte Beschwerde eingelegt. Die Kommission hat den Sachverhalt, wie es die Art. 28 und 29 der Konvention vorsehen, untersucht. Da ein „freundschaftliches Uebereinkommen" zwischen *Lawless* und der irischen Regierung nicht herbeigeführt werden konnte, hat die Kommission am 19. Dezember 1959 den in Art. 31 der Konvention vorgesehenen Schlußbericht angenommen. Die Mitglieder der Kommission haben darin

---

Dr. iur Lisa *Wiesler,* Mitarbeiterin an der Freiburger Abteilung des Bildungswerks Europäischer Politik e. V.

mit 8 gegen 6 Stimmen die Ansicht vertreten, daß die irische Regierung die Rechte des Beschwerdeführers nicht verletzt habe. Im Gegensatz zur irischen Regierung hat die Kommission jedoch angenommen, daß sich die getroffenen Maßnahmen nicht schon aus den allgemeinen Konventionsbestimmungen, sondern vielmehr nur aus der Ausnahmevorschrift des Art. 15 der Konvention rechtfertigten, der es den Staaten u. a. erlaubt, im Falle eines öffentlichen Notstandes Maßnahmen zu ergreifen, die die Konventionsverpflichtungen in dem Umfange, den die Lage erfordert, außer Kraft setzen.

Der Bericht der Kommission hat lediglich die Bedeutung eines Gutachtens — Entscheidungsbefugnisse hat die Kommission nicht. Wird ein Fall nicht innerhalb von drei Monaten nach Vorlage des Berichts vor den Gerichtshof gebracht, so entscheidet der Ministerausschuß endgültig. Angesichts dieser Rechtslage hat die Kommission, nachdem sie ihren Bericht am 1. Februar 1960 dem Ministerausschuß und der irischen Regierung zugeleitet hatte, den Entschluß gefaßt, die Sache *Lawless* dem Gerichtshof vorzulegen, damit dieser über die Rechtsfragen entscheide, die der Fall im Hinblick auf Art. 15 aufwirft. Auf diese Weise hat sich die eigenartige Situation ergeben, daß die Kommission und der beschuldigte Staat, die im Verfahren vor dem Gerichtshof — ungeachtet dessen, daß die Kommission nach herrschender Ansicht nicht „Partei" ist — als funktionelle Gegenspieler auftreten, in der Beurteilung der materiellen Grundlage des Rechtsstreites weitgehend übereinstimmten. Trotzdem haben sich, sobald das Verfahren anhängig war, Meinungsverschiedenheiten zwischen der irischen Regierung und der Kommission ergeben, und zwar hinsichtlich der Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs sowie hinsichtlich verschiedener Verfahrensfragen.

DIE FRAGEN DER ZUSTÄNDIGKEIT

Die irische Regierung hat sich zunächst darauf berufen, daß der Gerichtshof zur Entscheidung der Sache nicht mehr zuständig sei, da die Dreimonatsfrist des Art. 32 der Konvention, was die Klagebefugnis der Kommission angehe, bereits abgelaufen sei. Zur Begründung hat die Regierung ausgeführt, daß die Kommission verpflichtet gewesen sei, ihren Bericht unverzüglich nach Annahme weiterzuleiten, da dem beschuldigten Staat nach dem „principe de l'égalité" derselbe Zeitraum zur Verfügung stehen müsse wie der Kommission, um zu überlegen, ob die Sache vor den Gerichtshof gebracht werden solle. Die Kommission hat demgegenüber die Ansicht vertreten, daß es ihrer Loyalität überlassen sein müsse, zu welchem Zeitpunkt sie den Bericht weiterleite. In der mündlichen Verhandlung hat die irische Regierung ihren Einwand zurückgezogen, nachdem die Kommission erklärt hatte, daß der Bericht im Zeitpunkt der Annahme nicht endgültig redigiert war und daß die Frage, ob der Fall vor den Gerichtshof gebracht werden sollte, erst nach der Weiterleitung des Berichts an die irische Regierung geprüft worden sei. Da indessen weder die Kommission noch die Regierung von ihrer ursprünglichen Auffassung abgerückt ist, die Kommission vielmehr ausdrücklich betont hat, daß sie ihre Erklärungen nur aus Courtoisie abgegeben habe, blieb die Streitfrage, ob der Bericht nach dem Sinn der Konvention unverzüglich nach Annahme weitergeleitet werden muß und ob sich, falls dies nicht geschieht, die Dreimonatsfrist ab Annahme des Berichts errechnet, ungeklärt. Im

Hinblick auf künftige Fälle, in denen die Atmosphäre für ein Entgegenkommen weniger günstig sein mag, kann man es bedauern, daß der Gerichtshof keinen Anlaß hatte, seine Auffassung darzulegen.

Ueber den unmittelbaren Anlaß hinaus fragwürdig erscheint das von der irischen Regierung zum Rang einer allgemeinen Auslegungsregel erhobene Prinzip der Gleichheit zwischen Kommission und Staat. Die Kommission ist ein unparteiliches Organ, dessen Mitglieder eine quasi-richterliche Stellung einnehmen und quasi-richterliche Unabhängigkeit genießen. Sie übt im System der Konvention keine Rechte aus, sondern erfüllt eine Aufgabe — der beteiligte Staat dagegen ist Partei mit allen Rechten einer solchen, er ist zwar zur Achtung der Konventionsrechte, nicht aber zu Unparteilichkeit und Objektivität verpflichtet, sondern durchaus berechtigt, im Verfahren vor dem Gerichtshof auch politische Interessen zu verteidigen. In Anbetracht dieser Unterschiede in Stellung und Funktion von Kommission und Staat im Gefüge der Konvention entbehrt das Postulat einer prozessualen Gleichstellung von Kommission und Staat der Berechtigung — ganz abgesehen davon, daß es praktisch kaum zu verwirklichen wäre. Es läßt sich z. B., um bei unserem Ausgangspunkt zu bleiben, nicht verhindern, daß die Kommission, die durch ihre Vorarbeiten mit der Materie vertraut ist, den Gerichtshof anruft, bevor die maßgebenden Persönlichkeiten der Regierung, der der Bericht zugegangen ist, auch nur Gelegenheit gehabt haben, vom Inhalt des Dossiers Kenntnis zu nehmen.

DIE STRITTIGEN VERFAHRENSFRAGEN

Da ein weiterer Einwand der irischen Regierung, der sich auf die Formulierung des Antrags bezog, fallengelassen wurde, hatte der Gerichtshof lediglich über die strittigen Verfahrensfragen zu entscheiden. Angelpunkt der differierenden Meinungen war der von der Kommission nachträglich in ihre Verfahrensordnung[4] eingefügte Art. 76.

Art. 76 der VO der Kommission sieht vor, daß die Kommission, sobald sie eine Sache an den Gerichtshof übergeben hat, ihren Bericht dem Beschwerdeführer übermittelt und diesem die Möglichkeit gibt, schriftliche Bemerkungen zu dem Bericht vorzulegen, wobei sie sich vorbehält, zu entscheiden, welche Folge sie den Bemerkungen geben will. Die Kommission hat, gestützt auf diese Verfahrensbestimmung, ihren Bericht am 13. April 1960 dem Beschwerdeführer unter Betonung seiner geheimen Natur zugeleitet, gleichzeitig hat sie *Lawless* aufgefordert, er möge seine Bemerkungen zu dem Bericht vorlegen. In ihrem Memorandum sowie in der mündlichen Verhandlung hat die Kommission den Gerichtshof um die Ermächtigung ersucht, ihm die Bemerkungen des Beschwerdeführers vorlegen zu dürfen. Die irische Regierung hat in ihrem Gegenmemorandum und im Schlußantrag die Ansicht vertreten, daß Art. 76 der VO der Kommission mit den Bestimmungen der Konvention unvereinbar sei und die Kommission ihre Befugnisse überschreite, wenn sie das darin vorgesehene Verfahren befolge.

Der Gerichtshof hat sich in seinem Urteil im wesentlichen den Auffassungen der Kommission angeschlossen. Den von der irischen Regierung gestellten Antrag, Art. 76 der VO der Kommission als konventionswidrig zu erklären, hat er mit der

Begründung abgelehnt, daß er nicht befugt sei, in genere die Nichtigkeit einer Verfahrensbestimmung festzustellen. Ungeachtet dessen mußte er sich bei der Entscheidung der konkreten Probleme mit der Frage der Vereinbarkeit der in Art. 76 der VO der Kommission getroffenen Regelung mit den Bestimmungen der Konvention auseinandersetzen. Er ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, daß die Kommission befugt ist, ihren Bericht dem Beschwerdeführer vorzulegen. Die Entscheidung über das Begehren der Kommission, die Bemerkungen des Beschwerdeführers vorlegen zu dürfen, wurde bis zum Eintritt in die materielle Prüfung aufgeschoben. Bei einer vorläufigen Erörterung der widerstreitenden Argumente der Beteiligten im Urteil hat der Gerichtshof indessen bereits zum Ausdruck gebracht, daß er es grundsätzlich für zulässig hält, daß die Kommission im gegebenen Zeitpunkt zur Vorlage der Bemerkungen des Beschwerdeführers ermächtigt wird.

Diese Auffassung hat der Gerichtshof auch in einem zweiten, sehr knapp gehaltenen Zwischenurteil bestätigt, das er am 7. April 1961 erlassen hat[4a]. In dieser Entscheidung wird an das Urteil vom 14. November 1960 anknüpfend noch einmal ausgeführt, daß die Kommission berechtigt ist, dem Gerichtshof zu seiner Information Bemerkungen des Beschwerdeführers zu übermitteln. Darüber hinaus bringt der Gerichtshof die grundsätzliche Auffassung zum Ausdruck, daß die Kommission über vollkommene Freiheit in der Wahl der Methoden verfügt, durch die sie ihrerseits den Kontakt mit dem Beschwerdeführer aufrechterhält. Insbesondere hält es der Gerichtshof für zulässig, daß die Kommission den Beschwerdeführer auffordert, eine Person zu benennen, die sich in seinem Auftrag zur Verfügung der Delegierten der Kommission hält. Um Mißverständnisse auszuschließen, stellt der Gerichtshof aber ausdrücklich fest, daß die fragliche Person keinerlei locus standi in judicio hat. Die Auslegung, daß auf verschämte Weise eine Prozeßstandschaft des Individuums eingeführt wird, ist somit ausgeschlossen.

Abweichend von der Ansicht der Mehrheit hat der griechische Richter *Maridakis,* der von der Möglichkeit, dem Urteil ein Exposé seiner dissentierenden Meinung beizufügen, Gebrauch gemacht hat, die Ansicht vertreten, daß der Kommission weder die Befugnis zukomme, ihren Bericht dem Beschwerdeführer zuzuleiten, noch die Befugnis, Bemerkungen des Beschwerdeführers irgendwelche Folge zu geben[4b]. Die Ansicht des dissentierenden Richters deckt sich somit im wesentlichen mit derjenigen der irischen Regierung.

DIE BEDEUTUNG DES ZWISCHENURTEILS

Das Zwischenurteil ist sowohl in wissenschaftlicher als in praktischer Hinsicht von Bedeutung, da es einen ersten Schritt auf dem Wege darstellt, den Sinngehalt der prozessualen Bestimmungen der Konvention zu erfassen und aus den Einzelregelungen heraus die Gesamtkonzeption des Rechtsschutzmechanismus zu erhellen. Dies ist um so wesentlicher, da manche Fragen des Verfahrens und der Zuständigkeit in der Konvention keine oder eine nur unzureichende Regelung gefunden haben. Auch läßt die Konvention, was die funktionelle Abgrenzung zwischen ihren Organen und die Stellung des individuellen Beschwerdeführers innerhalb des Rechtsschutzsystems angeht, eine klare Konzeption vermissen, aus

der sich die Interpretation der Einzelfragen unschwer ableiten ließe. Auch die Kommission hatte bei der Ausarbeitung ihrer Verfahrensordnung keinen festen Grund, auf dem sie bauen konnte. Beide Erscheinungen — sowohl die Lückenhaftigkeit im einzelnen als die mangelnde Klarheit im Grundsätzlichen des Systems — können direkt oder indirekt auf dieselbe Ursache zurückgeführt werden: nämlich den — man möchte fast sagen instinktiven — Widerstand der Regierungen gegen eine Stärkung der Stellung des Individuums und gegen eine Erweiterung der Kompetenzen der Kommission innerhalb des Rechtsschutzsystems. Angesichts dieses Widerstandes wäre eine präzise Definition der Rechte des Individuums und der Befugnisse der Kommission nur in Form einer möglichst engen Beschränkung möglich gewesen. Dies hätte sich aber nicht mit dem Konzept der Initiatoren der Konvention vereinbaren lassen[5]. So muß der Konventionstext als das notwendige Ergebnis eines Kompromisses verschiedenartiger Auffassungen verstanden werden. Der „schwarze Peter" ist damit dem Gerichtshof zugefallen, der bei seiner Interpretation den Ausgleich zwischen den staatlichen Interessen und den Belangen des Individuums finden muß.

DER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE UND DIE STELLUNG DES INDIVIDUUMS

Betrachtet man die Lösungen, die im Falle *Lawless* gefunden wurden, des näheren, so ergibt sich, daß der Gerichtshof seine Aufgabe mit Weisheit und Takt erfüllt und auch den Mut zu schöpferischer Interpretation und Lückenfüllung aus dem Geist der Konvention gezeigt hat.

Die Frage, ob der Bericht der Kommission dem individuellen Beschwerdeführer zugeleitet werden darf, ist in der Konvention nicht geregelt. Art. 31 Abs. 2 der Konvention sieht lediglich vor, daß die Kommission ihren Bericht den beteiligten Staaten und dem Ministerausschuß vorlegt. Nach dem Grundsatz „expressio unius exclusio alterius" liegt der Schluß nahe, daß eine Vorlage des Berichts an den Beschwerdeführer nicht zulässig ist. Die irische Regierung hat sich zur Rechtfertigung dieses Ergebnisses auch auf das „principe de l'égalité" berufen, nach dem der Kommission nicht erlaubt sein könne, was der Regierung in Art. 31 Abs. 2 verboten ist, nämlich den Bericht „zu veröffentlichen". Der Gerichtshof, der sich zu dem fragwürdigen Gleichheitsprinzip nicht geäußert hat, ist bei der Begründung seiner Entscheidung davon ausgegangen, daß einmal zwischen der „Veröffentlichung" des Berichts und seiner Zuleitung an den Beschwerdeführer und zum andern zwischen der Phase, in der das Verfahren in die Kompetenz von Kommission und Ministerausschuß fällt, und derjenigen seiner Anhängigkeit beim Gerichtshof unterschieden werden müsse. Der Gerichtshof sieht die Ursache der Geheimhaltung des Berichts darin, daß eine vergleichsweise Beilegung des Streits vor dem Ministerausschuß nicht erschwert werden soll. Die so verstandene Geheimhaltung verliert ihren Sinn, wenn die Angelegenheit im öffentlichen Streitverfahren behandelt wird. Der Gerichtshof hat es jedoch vermieden, hieraus die Folgerung zu ziehen, daß der Bericht nach Rechtshängigkeit des Verfahrens einer unbeschränkten Oeffentlichkeit zugänglich gemacht werden darf; er hat die Bekanntmachung vielmehr auf die Person des Beschwerdeführers beschränkt. Diese Entscheidung ist zu billigen. Ein legitimes Bedürfnis, das eine „Veröffentlichung"

des Berichts rechtfertigen könnte, besteht nicht, zumal der Bericht lediglich ein Gutachten ist, das keine unmittelbaren Rechtsfolgen nach sich zieht. Vergegenwärtigt man sich, daß die Konvention eine „Magna Charta“ des Individuums sein soll[6], so wäre es jedoch unbefriedigend gewesen, wenn dem Beschwerdeführer, der das Verfahren anhängig gemacht und an der kontradiktorischen Verhandlung der Kommission teilgenommen hat, ohne zwingenden Grund untersagt worden wäre, von der abschließenden Beurteilung der Sache durch die Kommission Kenntnis zu nehmen.

Es bleibt allerdings das Problem, wie zu verhindern ist, daß der Beschwerdeführer seinerseits den Bericht veröffentlicht. Der Gerichtshof hat der Kommission zwar die Verpflichtung auferlegt, bei Vorlage des Berichts an den Beschwerdeführer diesem die Veröffentlichung zu verbieten, weder Kommission noch Gerichtshof haben aber Möglichkeiten, diesem Verbot Durchsetzungskraft zu verleihen.

Auch für die Beantwortung der Frage, ob die Kommission befugt ist, Bemerkungen des Beschwerdeführers dem Gerichtshof vorzulegen, ergibt die Konvention keine klaren Anhaltspunkte. Es geht hier einmal um die Frage des Verhältnisses von Beschwerdeführer und Gerichtshof, zum andern aber auch um die Stellung der Kommission während der Anhängigkeit des Verfahrens beim Gerichtshof. Der Beschwerdeführer hat keine Möglichkeit, den Gerichtshof anzurufen, fraglich ist aber, wie sich die Beziehungen zwischen Beschwerdeführer und Gerichtshof nach Anhängigkeit der Sache gestalten sollen, ja ob von solchen Beziehungen überhaupt gesprochen werden kann, ob nicht vielmehr die Person des Individuums in dieser Phase des Verfahrens völlig in den Hintergrund zu treten hat. Die authentischen Fassungen des Art. 44 der Konvention weichen hier voneinander ab: aus dem englischen Text, nach dem nur Staaten und die Kommission das Recht haben, „to bring a case before the court“, könnte man schließen, daß es dem Beschwerdeführer unbenommen sein soll, sobald das Verfahren anhängig ist, seine Argumente mündlich oder schriftlich geltend zu machen. Diese Auslegung wäre aber mit dem französischen Text, nach dem nur Staaten und die Kommission „qualité, pour se présenter devant la cour“ haben, kaum vereinbar. Sie verbietet sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Konvention. Man wollte nicht nur vermeiden, daß das Individuum den Gerichtshof anruft, es sollte auch verhindert werden, daß das Individuum vor dem Gerichtshof Maßnahmen seines Heimatstaates kritisiert.

Auch die Kommission erkennt dies an, sie ist aber der Auffassung, daß nicht jeder indirekte Kontakt des Individuums mit dem Gerichtshof, der zu seinem Schutze geschaffen wurde, unzulässig sein soll. Zur Begründung der These, daß dem Beschwerdeführer Gehör gegeben werden muß, hat sich die Kommission auf die Entscheidung des Haager Weltgerichtshofs vom 23. Oktober 1956 berufen[7], in der ausgesprochen ist, daß der Charakter des gerichtlichen Verfahrens es erfordere, daß die direkt betroffenen Personen ihre Argumente vorbringen können. Der Gerichtshof hat es abgelehnt, sich mit diesem angeblichen Präzedens zu befassen, da er mit Recht der Ansicht war, daß die Lösung allein in den Besonderheiten des Verfahrens der Konvention gesucht werden müsse. Unzweifelhaft wollte der IGH seinen Grundsatz, den er aus Anlaß von Streitigkeiten zwischen

internationalen Organisationen und deren Angestellten ausgesprochen hat, nicht mit derselben Unbedingtheit für alle völkerrechtlichen Streitigkeiten, insbesondere auch für solche, denen die Beschwerde eines Individuums gegen einen Staat zugrunde liegt, aufstellen. Auch ohne Präzedenzien ist der Gerichtshof freilich zu einer Schlußfolgerung gelangt, die dem Grundsatz des IGH entspricht: der Folgerung nämlich, daß es im Interesse einer guten Handhabung der Justiz liege, daß die Mitglieder des Gerichtshofs die Möglichkeit erhalten, die Stellungnahme des Beschwerdeführers, den das Verfahren unmittelbar betrifft, in Betracht zu ziehen.

Es bleibt die Frage, auf welche Weise der Gerichtshof von der Stellungnahme des Beschwerdeführers Kenntnis nehmen soll. Die irische Regierung wollte keine Einwände dagegen erheben, daß der Gerichtshof den Beschwerdeführer als Zeugen vernimmt, sie hat sich aber entschieden dagegen verwahrt, daß die Kommission nach Anhängigkeit der Sache beim Gerichtshof mit dem Beschwerdeführer Kontakt aufnimmt und dessen Bemerkungen übermittelt. Die Konvention befaßt sich nicht mit der Frage, ob und in welcher Form die Kommission eine anhängige Sache vor dem Gerichtshof vertreten kann, sie enthält auch keine Bestimmungen, die die Beziehungen zwischen Kommission und Individuum nach Anrufung des Gerichtshofs betreffen. Die irische Regierung hat hieraus geschlossen, daß die Kommission nach Abgabe des Berichts functus officii sei und nur noch die in Art. 29 der VO des Gerichtshofs[8] vorgesehene Möglichkeit der Entsendung von „Delegierten" habe[9]. Da die Konstruktion einer Partei, die im Gemeininteresse auftritt, dem internen Recht in Gestalt der Staatsanwaltschaft vertraut ist, könnte man aus dem Schweigen der Konvention aber auch schließen, daß die Kommission, sobald sie den Gerichtshof angerufen hat, Partei im Verfahren ist. Diese Auffassung entspricht aber nicht dem Selbstverständnis der Kommission. Die Kommission vertritt die Ansicht, daß sie ein Hilfsorgan des Gerichtshofes ist und als solches die Aufgabe hat, dem Gerichtshof die Materialien, die für seine Entscheidung von Bedeutung sein mögen — darunter auch die Stellungnahme des Beschwerdeführers —, objektiv und unparteilich vorzulegen. Auch der Gerichtshof, der es für zulässig hält, daß die Kommission während der Anhängigkeit des gerichtlichen Verfahrens durch einen besonderen Mittelsmann Kontakte mit dem Beschwerdeführer unterhält und dessen Bemerkungen weiterleitet, neigt wohl dazu, die Kommission in ihrer Rolle als „Hilfsorgan" zu bestätigen. Dies wird im Ergebnis zu einer gewissen Arbeitsteilung zwischen Kommission und Gerichtshof während der Anhängigkeit des gerichtlichen Verfahrens führen.

Die weitere Entwicklung mag lehren, wie weit dies dazu beitragen wird, daß die Stellung des Individuums gestärkt wird. Der Vertreter der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt, daß die Kommission nicht beabsichtige, die Sache des Beschwerdeführers vor dem Gerichtshof zu vertreten, da sie das für unvereinbar mit der ihr obliegenden Unparteilichkeit halte. Dies überzeugt in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Kommission zu dem Ergebnis gekommen ist, daß keine Konventionsverletzung vorliegt. Es fragt sich aber, ob der Kommission in Fällen, in denen sie das Vorliegen einer flagranten Konventionsverletzung festgestellt hat, nicht doch die Aufgabe zukommen soll, die Sache des Individuums zu verteidigen. Das Verhalten der irischen Regierung im Falle *Lawless* hat allerdings gezeigt, daß von seiten der Staaten mit einem

gewissen Mißtrauen gegenüber der Kommission gerechnet werden muß, das von der Befürchtung herrühren mag, die Kommission werde bei der Wahrung des Rechtsstandpunktes die politischen Interessen und Imponderabilien nicht genügend berücksichtigen. Es bleibt abzuwarten, wie die Kommission sich diesem Mißtrauen gegenüber in Fällen durchsetzen kann, in denen sie eine Konventionsverletzung festgestellt hat[10].

ANMERKUNGEN

[1]) Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Text „die Konvention" genannt), in der die Errichtung der Europäischen Kommission (im Text „die Kommission" genannt) beschlossen ist, ist am 3. September 1953 nach Hinterlegung der 10. Ratifikationsurkunde in Kraft getreten. Der Gerichtshof, dessen Errichtung in der Konvention von der besonderen Anerkennung durch acht Vertragspartner abhängig gemacht worden war, hat seine Tätigkeit im Februar 1959 aufgenommen, nachdem am 3. September 1959 die achte Anerkennungserklärung durch Oesterreich abgegeben worden war.

Mit Aufbau und Funktion des Gerichtshofs befassen sich u. a. Heribert *Golsong*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, in: *Juristenzeitung* 1960, S. 193 ff.; Heinrich *Matthies*, Das erste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1961, S. 249 ff.; Hermann *Mosler*, Organisation und Verfahren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1960, S. 415 ff.; Hans *Wiebringhaus*, Ein internationaler Gerichtshof für Menschenrechte, in: *Friedenswarte* 1958, S. 459 ff.; Lisa *Wiesler*, Die Rechtsschutzeinrichtungen nach der europäischen Menschenrechtskonvention, Diss. Tübingen 1961.

[2]) Das Urteil ist in der *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1961, S. 301 ff. abgedruckt sowie als Dokument des Europarats unter der Bezeichnung A 58 043 im authentischen französischen Text und in englischer Uebersetzung erhältlich. Das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 3. und 4. Oktober 1960 ist unter der Bezeichnung A 57 528 (französischer Text) und A 58 287 (englischer Text) erhältlich.

[3]) Art. 5 der Konvention garantiert jedem Menschen ein Recht auf Freiheit und Sicherheit, enthält aber zahlreiche Einschränkungen, in denen die Freiheitsentziehung zulässig ist. Art. 6 der Konvention enthält den Grundsatz des rechtlichen Gehörs in substantiierter Ausformung sowie weitere Rechte, die einem Angeklagten oder der Partei im Zivilprozeß während des gerichtlichen Verfahrens zustehen.

[4]) Im Text „VO" abgekürzt. Eine deutsche Uebersetzung der VO der Kommission findet sich in EA 21/1955, S. 8355 ff. Vgl. daselbst S. 8349 ff. auch den Aufsatz von Heribert *Golsong:* Die Verfahrensordnung der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

[4a]) Das Urteil ist als Dokument des Europarats unter der Bezeichnung A 59 470 im authentischen französischen Text und in englischer Uebersetzung erhältlich.

[4b]) S. Dok. 58 043, S. 19 ff.

[5]) Zur Entstehungsgeschichte der Konvention vgl. z. B.: J. W. *Brügel*, Die Straßburger Vorschläge zur Sicherung der Menschenrechte, in: EA 3/1950, S. 2794 ff.; ders.: Die Konvention des Europarats über die Menschenrechte, in: EA 1/1951, S. 3615 ff.

[6]) Arthur Henry *Robertson*, The Council of Europe, London, 1956 spricht S. 153 von der „Magna Charta" des „man on the Clapham Omnibus".

[7]) Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requête contre l'U.N.E.S.C.O. Avis Consultatif du 23. octobre 1956. C.I.J. Recueil 1956, S. 77 ff., S. 86.

[8]) Die am 18. September 1959 vom Gerichtshof angenommene Verfahrensordnung ist als Drucksache des Europarats unter den Bezeichnungen CDH (59) 8 A 49 609 (französischer Text) und CDH (59) 8 A 50 090 (englischer Text) erhältlich. Sie ist auch in der *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1960, S. 590 ff., abgedruckt.

[9]) Die irische Regierung hat sich zur Begründung ihrer Auffassung darauf berufen, daß der Gerichtshof, der den Beschwerdeführer als Zeugen vernimmt, besser verhindern könne, daß letzterer die Regierung in unzulässiger Form kritisiert, als die Kommission. Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Kommission kann die Weiterleitung beleidigender Bemerkungen ablehnen, der Gerichtshof kann dagegen die in der öffentlichen Verhandlung gefallenen Worte nicht ungeschehen machen.

[10]) Das am 1. Juli 1961 ergangene Endurteil ist als Dokument des Europarats unter der Bezeichnung A 63 550 in französischem Text und englischer Uebersetzung erhältlich. Der Gerichtshof hat einstimmig entschieden, daß die Festhaltung des G. R. *Lawless* aus Art. 15 der Konvention gerechtfertigt war.

Hinweise auf aktuelle Neuerscheinungen zu Fragen der internationalen Politik

Zusammengestellt von der Dokumentationsstelle des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Bücher und Broschüren

Borch, Herbert von: Kennedy. Der neue Stil und die Weltpolitik. München: Piper 1961. 108 S. DM 5,80.

The British Year Book of International Law 1960. Issued under the auspices of The Royal Institute of International Affairs. London: Oxford Univ. Press 1961. VIII, 483 S. DM 50,—.

Documents on American Foreign Relations 1960. Publ. for The Council on Foreign Relations. New York: Harper 1961. XXI, 583 S. DM 27,—.

Ghosh, Subratesh: Trade Unionism in the Underdeveloped Countries. Calcutta: Bookland 1960. 410 S.

Grewe, Wilhelm G.: Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit. Stuttgart, Deutsche Verl. Anst. 1960. XX, 539 S. DM 36,—.

Der vom gegenwärtigen deutschen Botschafter in Washington herausgegebene Band umfaßt, in sechs Teile gegliedert, eine wertvolle Sammlung von Aufsätzen und Reden, die der Verf. in den letzten zehn Jahren zu zentralen außenpolitischen Fragen der Bundesrepublik (Berlin-Problem, europäische Integration, Ost-West-Konflikt, Wiedervereinigung und Friedensvertrag) verfaßt bzw. gehalten hat. Auch wenn man bedauert, daß dieses Buch die immer noch fehlende systematische Analyse der deutschen Außenpolitik der Nachkriegszeit nicht ersetzen kann, so begrüßt man doch diese aus bester Sachkenntnis heraus geschriebenen Kommentare, in denen in sehr kluger und nüchterner Weise Ziele, Möglichkeiten und Grenzen eines besiegten, gespaltenen und erst seit wenigen Jahren souveränen Staates dargelegt werden.

Hsüeh, Chün-tu: The Chinese Communist Movement 1921—1937. An Annotated Bibliography of Selected Materials in the Chinese Collection of the Hoover Institution on War, Revolution, and Peace. Stanford. Cal.: The Hoover Institution on War, Revolution, and Peace 1960. VII, 131 S. (Hoover Institution Bibliographical Series. 8.) $ 2.50.

Khrushchev, N. S.: The Soviet Stand on Germany. 9 Key Documents including Diplomatic Papers and Major Speeches. Proposals for a German Peace Treaty with a Letter to the American People. New York: Crosscurrents Press 1961. 157 S. (Documents of Current History. No 17.)

Die vorliegende Quellensammlung enthält neun sowjetische Dokumente zur Berlin-Frage aus den Monaten Juni bis August 1961, darunter das sowjetische Deutschland-Memorandum vom 4. Juni und die in einer Note vom 17. August enthaltene Rechtfertigung der Zwangsmaßnahmen vom 13. August 1961.

Merriam, Alan P.: Congo. Background of Conflict. Evanston, Ill.: Northwest Univ. Press 1961. XXII, 368 S. (African Studies. No. 6.) DM 24,—.

Eingehende Darstellung der Zustände und Ereignisse im Kongo vor und nach der Erringung der Unabhängigkeit im Juni 1960 von einem mit den lokalen Verhältnissen vertrauten amerikanischen Anthropologen, mit einer breit angelegten Schilderung der belgischen Politik, der politischen Parteien und Persönlichkeiten im Lande und der Zusammenhänge der Kongo-Krise mit der internationalen Politik.

Peck, Joachim: Koexistenz und Deutschland-Frage. Eine völkerrechtliche Studie. Berlin: Deutscher Zentralverl. 1961. 64 S.

Sciences humaines et intégration européenne. Préf. de Robert Schuman. Leyde: Sythoff 1960. 421 S. (Cahiers de Bruges. Nouvelle Série. No. 1.)

Das Europa-Kolleg in Brügge hat zum 10. Jahrestag seines Bestehens einen Sammelband mit Essays veröffentlicht, der vor allem zwei Aufgaben erfüllt: Er legt einmal Rechenschaft darüber ab, wie dieses Forschungsinstitut bei seinen Europastudien methodisch vorgeht und zu welchen Ergebnissen man hierbei gekommen ist; zum anderen aber macht der Jubiläumsband deutlich, daß es sich bei den Fragen der Integration durchaus nicht nur um den engen zoll- und wirtschaftspolitischen Bereich handelt, sondern um den ganzen breiten Fächer unserer Erfahrungswissenschaften und oft sogar um Dinge, die zwischen den herkömmlichen Fakultäten ausgetragen werden. Die zwei Dutzend Beiträge, in französisch und englisch, sind von den in Brügge lehrenden Professoren oder von ehemaligen Stipendiaten, die jetzt zum Teil Lehraufträge innehaben, verfaßt. Sie berühren kunstgeschichtliche Themen (Wladimir Weidlé) ebenso wie Zusammenhänge zwischen geographischen Daten und der Integrationsentwicklung in Europa (Le Lannou); sie umfassen die Ueberlegungen von Soziologen (Janne, Léo Moulin) und die des Staatsrechtlers zum Problem der nationalen Souveränität (Leibholz); der Statistiker (Wagenführ) und Wirtschaftstheoretiker (Tinbergen, Bombach), der Jurist, Politiker und Kartograph kommen ebenso zu Worte wie die beiden Historiker und Gründer des Kollegs, de Madariaga und Brugmans.

Amtsdrucksachen

American Foreign Policy. Current Documents. 1957. Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. XLII, 1713 S. (Dept. of State Publ. 7101.) DM 22,80.

Analysis of Khrushchev speech of Jan. 6, 1961, hearing before Subcomm. to Investigate Administration of Internal Security Act and Other International Security Laws of Comm. on the Judiciary, United States Senate. Testimony of Stefan T. Possony, June 16, 1961; Aug. 24, 1961; Washington: U.S. Gov. Print. Off. 1961. II, 101 S.

Le Développement Economique des Pays Européens de Démocratie Populaire (sources soviétiques). Paris: La Documentation Française 1961. 56 S. (Notes et Etudes Documentaires. No. 2.830.)

Europäische Konferenz der Verkehrsminister. Jahresbericht 7. März 1961. [Als Ms. gedr.] 96 gez. Bl.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommission. Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (15. Mai 1960 — 30. April 1961.) Brüssel: Abt. Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1961. 241 S.

International Trade 1960. Report publ. by the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva: GATT 1961. 109 S. $ 1.50.

United Nations: Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization 16 June 1960 — 15 June 1961. New York 1961. VIII, 181 S. (General Assembly. Official Records. Sess. 16. Suppl. No. 1. A/4800.).

Aus Zeitschriften

Dokumente zur ersten Phase der Genfer Außenministerkonferenz. In: Internationales Recht und Diplomatie. H. 3/4. 1960. S. 179—441.

Eine Auswahl der vom außenpolitischen, völkerrechtlichen und zeitgeschichtlichen Standpunkt wichtigsten Dokumente zur ersten Phase der Genfer Außenministerkonferenz vom 13. Mai bis zum 24. Juni 1959. Der deutschen Uebersetzung wurde in vielen Fällen der russische und englische Urtext beigefügt.

Guttenberg, Karl-Theodor: Außenpolitik ohne Illusion. In: Die politische Meinung. Jg. 6. H. 66. November 1961. S. 33—40.

Der Autor fordert eine offensivere westliche Politik in der Deutschland-Frage und spricht sich gegen eine Anerkennung der DDR aus.

Sheinin, Y.: Disarmament or „Balance of Terror"? In: International Affairs. H. 8. August 1961. S. 22—28.

Eine Auseinandersetzung mit den westlichen Theorien zur Frage der Rüstungskontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Sondernummer des Daedalus „Arms Control".

Zagoria, Donald S.: The 1957 Moscow Conference and the Sino-Soviet Dispute. In: The China Quarterly. No. 7. July-September 1961. S. 17—35.